УДК 349.681

DOI 10.33184/pravgos-2021.3.16

ТРОФИМЕЦ Ирина Александровна

кандидат юридических наук, доцент, сотрудник Посольства России в Испании, г. Мадрид, Испания; kosareva-khv@mail.ru

СИСТЕМА ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННУЮ РЕГИСТРАЦИЮ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ

В статье анализируется система государственных органов, производящих записи актов гражданского состояния. **Целью** настоящей работы является изучение полномочий органов публично-правовой власти в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, определение проблемы законодательства и правоприменения в этой области. В ходе исследования применялись общие и специальные **методы** научного познания: исторический, сравнительный, формально-юридический, диалектический и др. Сделан **вывод** о том, что органы, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния, входят в государственную информационную систему записей актов гражданского состояния в качестве одного из ее компонентов, показано, что нецелесообразно расширение круга органов, к полномочиям которых относится запись актов гражданского состояния.

Ключевые слова: система государственных органов; информационная сфера записей актов гражданского состояния; наделение полномочиями; делегирование полномочий; компонент информационной системы.

Государственная регистрация актов гражданского состояния является исключительной компетенцией публичной власти, в связи с чем актуально решение вопроса о наделении соответствующих органов государственного аппарата полномочиями в этой сфере государственного управления. Исходя из принципа разделения властей, государственная регистрация актов гражданского состояния – это функционал исполнительной власти. На формирование государственного аппарата влияют причины экономического, политического, социального и иного характера. Каждому времени соответствуют определенные задачи и функции государства, которые обуславливают структуру государственного аппарата, специализацию являющихся его элементами органов.

Наиболее удачное определение государственного органа находим у В.В. Романовой: «...юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного механизма, состоящая из государственных служащих, наделенная государственно-властными полномочиями и необходимыми материальными средствами для осуществления в пределах своей компетенции задач и функций государства» [1, с. 97]. В приведенном определении отмечены характеризующие признаки государственного органа (органа государства), позволяющие идентифицировать эту политико-правовую категорию.

Принцип разделения властей и государственное устройство Российской Федерации предполагают специализацию государственных органов в зависимости от полномочий ветви власти (законодательная, исполнительная и судебная), а также уровня суверенитета (федеральный и региональный).

В Федеральном законе «Об актах гражданского состояния» от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ законодатель прямо не называет, какой именно федеральный орган исполнительной власти осуществляет «функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, а также контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (п. 4 ст. 4)¹. Такой юрико-технический подход сложился исторически [2]. Традиционно сфера государственной регистрации актов гражданского состояния подведомственна Министерству юстиции РФ, которое формирует государственную политику, в пределах своей юрисдикции принимает соответствующие нормативные правовые акты, осуществляет контроль и надзор за этим сектором государственного управления². Однако развитие информационных технологий актуализирует формирование новой организационно-правовой среды – «регуляторного ландшафта» [3, с. 10–13].

В условиях цифровизации и трансформации государственного управления изменилась и концепция администрирования деятельности органов записи актов гражданского состояния (далее – ЗАГС) – была создана Федеральная государственная информационная система «Единый государ-

¹ Об актах гражданского состояния : федер. закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 24.04.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.06.2021).

² Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 (ред. от 17.05.2021) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.06.2021).

ственный реестр записи актов гражданского состояния» (далее – ФГИС ЕГР ЗАГС). Права и обязанности оператора этой системы возложены на Федеральную налоговую службу, которая стала еще одним звеном в государственной структуре органов ЗАГС.

Если говорить о разграничении предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, то в Конституции РФ оно не проведено. Вместе с тем в соответствии с основополагающим нормативным правовым актом по вопросам ЗАГС – Федеральным законом «Об актах гражданского состояния» – полномочиями в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния обладает исключительно Российская Федерация, которая передает их органам государственной власти своих субъектов (абз. 3 п. 1 ст. 4). Такое положение соответствует основам конституционного строя, когда для решения федеральных государственных задач обязанности возлагаются на региональный государственный орган, осуществляющий полномочия Российской Федерации в определенной области. Субъект Российской Федерации по закону имеет возможность делегирования функционала в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния органам местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, городских, сельских поселений.

Регламент деятельности органов ЗАГС, а также решение о хранении актовых книг принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствующей компетенции. Делегирование полномочий органам местного самоуправления производится на основании закона субъекта Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют контроль за надлежащим исполнением органами местного самоуправления переданных им полномочий в сфере ЗАГС. Органы государственной власти на территории Российской Федерации и за ее пределами, осуществляющие функции по государственной регистрации актов гражданского состояния, имеют собственную внутреннюю структуру.

Не все органы местного самоуправления по закону имеют равные полномочия по вопросам государственной регистрации актов гражданского состояния. Так, органы местного самоуправления сельских поселений наделяются правом на государственную регистрацию таких актов гражданского состояния, как рождение, заключение брака, расторжение брака, установление отцовства, смерть, но не могут производить государственную регистрацию усыновления и перемены имени. Объяснение

на ограничение в отношении государственной регистрации усыновления видим в обеспечении дополнительных гарантий тайны усыновления. Полагаем, что для государственной регистрации перемены имени подобные ограничения не оправданны.

Независимо от организации деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния финансирование осуществляется за счет субвенций, так называемого бюджетного строго целевого трансферта для обеспечения исполнения обязательств по переданным полномочиям. Материальное, в том числе техническое оснащение производится также за счет федеральной казны. Федеральные субвенции поступают в местные бюджеты по распределению региональным органом.

Министерство юстиции РФ в пределах своей компетенции разрабатывает организационно-правовые основы деятельности органов ЗАГС, принимает нормативные правовые акты, координирует, осуществляет методическое обеспечение и контроль за деятельностью органов государственной регистрации актов гражданского состояния, надзор за соблюдением законодательства, решает кадровые вопросы. Так, после введения ФГИС ЕГР ЗАГС было обновлено ведомственное законодательство по предоставлению государственных услуг в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния «Административный регламент предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации»¹. В этом документе, исходя из законодательного отнесения актов гражданского состояния к категории информации ограниченного доступа, четко определен круг заявителей, имеющих право на обращение за государственной регистрацией акта гражданского состояния. Такое ограничение в целом соответствует концепции охраны прав граждан в информационной среде.

Важное место в структуре государственного сектора ЗАГС по причине передачи полномочий Российской Федерации занимают соответствующие региональные органы исполнительной власти, которые отличаются не только названием, но и внутренним структурным деле-

¹ Административный регламент предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации (утв. приказом Министерства юстиции РФ от 28.12.2018 № 307) [Электронный ресурс] // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 29.06.2021).

нием, например: Комитет по делам ЗАГС и архивов Правительства Хабаровского края, имеющий в своем составе отдел организации исполнения государственных полномочий и предоставления государственных услуг в сфере деятельности органов ЗАГС; Главное управление записи актов гражданского состояния Московской области; Управление записи актов гражданского состояния города Москвы; Департамент ЗАГС Министерства юстиции Республики Крым; Управление ЗАГС Кабинета Министров Республики Татарстан; Сектор записи актов гражданского состояния Министерства юстиции Мурманской области и др.

Согласно п. 4.2 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» в компетенцию руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации входит назначение на должность руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего организацию деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории субъекта Российской Федерации; утверждение структуры органов ЗАГС; организация передачи полномочий по государственной регистрации актов гражданского состояния органам местного самоуправления. Это должностное лицо также обеспечивает своевременное представление установленной отчетности, в том числе о расходовании субвенций (п. 5 ст. 4). Контрольно-надзорную функцию за целевым расходованием бюджетных средств осуществляет Счетная палата РФ.

В России деятельность по государственной регистрации актов гражданского состояния осуществляют около 6400 отделов ЗАГС при органах местного самоуправления. Все отделы ЗАГС обеспечены необходимыми техническими средствами и телекоммуникационными сетями, что позволило с 1 октября 2018 г. запустить ФГИС ЕГР ЗАГС. Создание общей облачной среды централизовало ведение реестровой информации об актах гражданского состояния. Оператором ФГИС ЕГР ЗАГС по закону, как отмечалось, названа Федеральная налоговая служба. На реализацию этого проекта из федерального бюджета было освоено, предположительно, 1197,6 млн руб.¹

Применительно к деятельности органов ЗАГС в законодательстве и правоприменении используется термин «государственная и (или) муниципальная услуга», что означает деятельность государственного органа (ор-

¹ ФНС тихо запустила огромную проблемную систему – основу «электронного досье» на граждан [Электронный ресурс] // CNews : сайт. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2018-10-02_fns_ochen_tiho_zapustila_sverhvazhnuyuno_problemnuyu (дата обращения: 02.05.2021).

гана местного самоуправления) по реализации его функций по запросам заинтересованных лиц в рамках установленных полномочий. В контексте электронного государства актуально предоставление ее в электронной форме. Для этого была разработана и введена в действие государственная информационная система «Портал государственных и муниципальных услуг», которая обеспечивает предоставление государственных (муниципальных) услуг в электронной форме и доступ заявителей к информации о государственных (муниципальных) услугах, предназначенных для распространения, с использованием сети Интернет и размещенных в государственных (муниципальных) информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг¹.

Особое место в структуре органов, осуществляющих государственную регистрацию актов гражданского состояния, занимают многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Это юридическое лицо, образованное в организационно-правовой форме государственного или муниципального автономного учреждения и уполномоченное на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг (в том числе в электронной форме). Такая организация деятельности государственного и муниципального сектора берет свое начало с реализации Концепции административной реформы². Однако только с 2010 г. начался процесс учреждения МФЦ на всей территории страны в соответствии с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и Постановлением Правительства РФ «Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» от 22 декабря 2012 г. № 1376³. В настоящее время МФЦ организует оказание населению около 260 государственных и муниципальных услуг.

¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 28.06.2021).

² О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов : сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901953589> (дата обращения: 02.06.2021).

³ Об утверждении правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг : постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1376 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. II), ст. 7932.

В соответствии с п. 2.2. ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» полномочия на государственную регистрацию рождения¹ и смерти могут быть возложены региональным законодательством на МФЦ. В таких случаях полномочия могут быть следующими:

- государственная регистрация актов гражданского состояния (внесение записи в актовые книги (бумажные));
- выдача свидетельств о рождении и смерти;
- передача паспортов умерших граждан в территориальный орган внутренних дел;
- передача на хранение в органы ЗАГС составленных на бумажном носителе записей актов гражданского состояния, а также документов, послуживших основаниями для государственной регистрации рождения и смерти.

Право на внесение изменений и исправлений, а также восстановление или аннулирование актовых записей и выдача повторных свидетельств о рождении и смерти для МФЦ законом не предусмотрено. Это исключительная компетенция органов ЗАГС. Систематическое толкование законодательства позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на наделение полномочиями совершать государственную регистрацию рождения и смерти, в систему органов ЗАГС МФЦ все-таки не входят (например, в п. 6 ст. 6 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» законодатель не отождествляет работников органов ЗАГС с сотрудниками многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг, которые имеют право осуществлять государственную регистрацию актов гражданского состояния).

Законодательное решение о наделении МФЦ полномочиями органов ЗАГС имеет неоднозначную оценку. Полагаем, что размывание государственных компетенций, делегирование функций публичной власти частным лицам (именно частными лицами являются государственные или муниципальные автономные учреждения, несмотря на тот факт, что их учредителями выступают публично-правовые образования) в целом не способствует всемерной охране прав граждан, стабильности общественных отношений и ведет к дискредитации госаппарата. Видимо, поэтому многие инициативы по расширению полномочий МФЦ не нашли поддержки. Так, проект Концепции совершенствования предоставления государственных и муниципальных услуг и развития системы

¹ За исключением рождения, государственная регистрация которого производится одновременно с государственной регистрацией установления отцовства.

многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, разработанный Минэкономразвития России по Поручению Правительства РФ от 25 мая 2019 г. № КЧ-П17-4245, так и не был одобрен. Документ был направлен на расширение полномочий МФЦ, что противоречит основной идее создания этих учреждений – организация предоставления государственных (муниципальных) услуг, то есть истребование по запросам заинтересованных лиц сведений и документов от компетентных представителей публичной власти.

Наделение МФЦ правом самостоятельно совершать юридически значимые действия недопустимо. Центры выполняют чисто технические функции, реализуют модель предоставления государственных (муниципальных) услуг «одно окно». Они призваны повышать простоту и удобство получения государственных (муниципальных) услуг, информировать граждан об условиях и порядке их получения. Абсолютно неактуальна и весьма затратна реализация норм в части совершения государственной регистрации актов гражданского состояния МФЦ. Вызывает сомнение правомерность и обоснованность этих нововведений. Такое законодательное решение не соответствует общей концепции построения информационного общества и формирования цифрового государства. При осуществлении своих функций по государственной регистрации таких актов гражданского состояния, как рождение и смерть, МФЦ использует бумажные носители записей актов гражданского состояния, которые вместе с документами, подтверждающими наличие оснований для государственной регистрации рождения и смерти, подлежат обязательной передаче на хранение в органы ЗАГС.

Единственным положительным моментом в законе по этому вопросу считаем право уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния, отменить (в законе – изъять¹) полномочия по государственной регистрации рождения и смерти в случае ненадлежащего их осуществления многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг. Отмена полномочий производится на основании закона соответствующего субъекта Российской Федерации, под чьей юрисдикцией находится МФЦ.

Исторически так сложилось, что за границей определенные государственные функции выполняют консульские учреждения МИД Рос-

¹ Юридический термин «изъятие» применяется в административном праве для обозначения административно-правовой меры – изъятия вещей и документов.

сии. Это могут быть самостоятельные структурные подразделения – генеральные консульства или консульские отделы посольств Российской Федерации. Так, консульские учреждения имеют полномочия на совершение всех функций органа ЗАГС (рождение, заключение и расторжение брака, установление усыновления (удочерения), установление отцовства, перемена имени и смерть). Государство проявляет заботу о своих гражданах, постоянно проживающих за пределами Российской Федерации. Кроме собственно государственной регистрации актов гражданского состояния и ведения реестра актовых записей консульские учреждения совершают иные юридически значимые действия. Например, вносят исправления и изменения в записи актов гражданского состояния, совершенные ранее в этом государственном учреждении, выдают свидетельства и дубликаты свидетельств по зарегистрированным ими актам гражданского состояния, а также другие документы, подтверждающие наличие фактов государственной регистрации актов гражданского состояния. Консульская работа осложняется тем, что зарубежное законодательство определяет иные виды актов гражданского состояния и юридические действия сферы ЗАГС.

Так, в Королевстве Испания для государственной регистрации заключения брака обязательным документом является справка о семейном положении (*Certificado de Estado Civil*) [4]. Этот документ подтверждает отсутствие другого зарегистрированного брака. Данное установление испанского законодательства направлено на обеспечение главного принципа брачного права – моногамии. *Certificado de Estado Civil* – это официальный документ, который выдается испанскими органами ЗАГС на основании информации из Единого реестра ЗАГС Испании и носит удостоверительный характер. Действующим российским законодательством подтверждение отсутствия зарегистрированного брака не требуется, соответственно, не предусмотрена выдача госорганами подобных документов. Правоприменительная практика сложилась так, что заинтересованным лицам при обращении в консульское учреждение заверяется их подпись на заявлении, в котором сам гражданин подтверждает отсутствие у него зарегистрированного брака. Представляется, что этот подход не соответствует концепции российского права, считаем, что заинтересованным лицам могут предоставляться сведения и об отсутствии зарегистрированного акта гражданского состояния. В условиях электронного ФГИС ЕПР ЗАГС трудностей с предоставлением этой информации ее бенефициару быть не может.

Хотелось бы отметить, что система органов ЗАГС, сложившаяся на протяжении последних ста лет, претерпела кардинальные изменения,

часть из которых объективно связана с происходящими трансформациями, обусловленными построением глобального информационного общества, цифровизацией всех сфер общественной жизни. Однако нельзя сказать, что модернизация системы органов ЗАГС способствует ее совершенствованию. Считаем нецелесообразным расширение круга таких органов, полагаем, что следует исключить из закона нормы, наделяющие МФЦ полномочиями на совершение государственной регистрации актов гражданского состояния (рождения и смерти), оставив компетенцию организации предоставления государственных услуг в сфере ЗАГС. В связи с изложенным предлагаем изменить ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», исключив из нее п. 2.2 и п. 2.3, новую редакцию п. 2.2 ст. 4 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» изложить следующим образом: «В сфере государственной регистрации актов гражданского состояния многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг имеют исключительные полномочия по обеспечению удобства и комфортности получения государственных и муниципальных услуг гражданами».

При делегировании полномочий на государственную регистрацию актов гражданского состояния органам местного самоуправления сотрудники органов ЗАГС, непосредственно осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния, являются муниципальными служащими. Правовой статус их основывается на Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, в ст. 10 которого закреплено, что «муниципальным служащим является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета». Лица, в чьи обязанности входит техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления по государственной регистрации актов гражданского состояния, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими (технический персонал).

В целях гарантии беспристрастности и исключения коррупционной составляющей в деятельности органов ЗАГС установлено ограничение на осуществление их сотрудниками государственной регистрации актов гражданского состояния в отношении себя, своего супруга, своих и его родственников (родителей, детей, внуков, дедушек, бабушек, родных братьев и сестер). Закон содержит исчерпывающий перечень лиц, в отношении кото-

рых сотрудник органа ЗАГС не вправе производить государственную регистрацию актов гражданского состояния, в таких случаях она производится другим сотрудником или в другом органе ЗАГС (п. 6 ст. 6 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»). Аналогичное ограничение установлено в отношении работников МФЦ. В связи с предложением отменить полномочия МФЦ на государственную регистрацию рождения и смерти целесообразно исключить слова «многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг» из п. 6 ст. 6 Федерального закона «Об актах гражданского состояния».

Нельзя оставить без внимания и тот факт, что и сами органы ЗАГС предоставляют информацию другим государственным и муниципальным структурам, тем самым обеспечивают охрану прав граждан в различных правоотношениях. В связи с созданием ФГИС ЕГР ЗАГС были внесены изменения в законодательство – впервые предусмотрен исчерпывающий перечень субъектов, которым в рамках системы межведомственного электронного взаимодействия предоставляются сведения из этого реестра¹ (п. 9 ст. 13.2 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»). Перечень органов и организаций, имеющих право на получение информации, зависит от вида акта гражданского состояния. Так, доступ к информации о смерти гражданина разрешен наибольшему числу органов и организаций.

В качестве примера можно привести испанское законодательство, которое допускает без уточнения круга должностных лиц компетентных государственных органов к реестровой информации актов гражданского состояния под личную ответственность в связи с выполнением их публичных функций [5; 6; 7]. Межведомственное взаимодействие органов государства в условиях цифрового управления требует нового правового и технического регулирования, обеспечивающего информационную безопасность. В Испании существует такое понятие, как «ау-

¹ Сведения о государственной регистрации акта гражданского состояния, содержащиеся в ФГИС ЕГР ЗАГС, предоставляются в рамках межведомственного взаимодействия в органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, МФЦ (в части сведений, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг), федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности (в части сведений, необходимых для исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц), нотариусам в связи с совершаемыми нотариальными действиями, а также избирательным комиссиям (в части сведений, необходимых для осуществления полномочий, предусмотренных законодательством о выборах).

дит компьютера» должностного лица, что позволяет провести проверку совершенных межведомственных доступов к информации должностного лица, их законность и обоснованность.

Хотелось бы заметить, что российский законодатель использует разные подходы к получению информации об актах гражданского состояния, указывая на возможность и «бумажного» и «электронного» документооборота: «в рамках межведомственного информационного взаимодействия» и «единая система межведомственного электронного взаимодействия» (п. 9 ст. 6 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»). Получение информации об актах гражданского состояния из ФГИС ЕГР ЗАГС с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ) организуется Федеральной налоговой службой России по принципу широковещательной рассылки. Толкование правовой нормы, закрепленной в п. 9 ст. 6 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», позволяет сделать вывод о том, что единая система межведомственного электронного взаимодействия полностью не решает вопросов получения информации об актах гражданского состояния. Так, в настоящее время сохраняется особый режим предоставления сведений о государственной регистрации установления усыновления (удочерения), обусловленный гарантированностью тайны усыновления (ст. 139 Семейного кодекса РФ).

Организационно-правовую основу межведомственного информационного взаимодействия составляют п. 1 ст. 13.2 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2018 г. № 1746 «Об утверждении Правил предоставления сведений о государственной регистрации актов гражданского состояния, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния»¹ и Методические рекомендации по работе с Единой системой межведомственного электронного взаимодействия версии 3.5, которые в строгом смысле слова не являются нормативным правовым актом².

¹ Об утверждении Правил предоставления сведений о государственной регистрации актов гражданского состояния, содержащихся в Едином государственном реестре записей актов гражданского состояния : постановление Правительства РФ от 29.12.2018 № 1746 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 05.05.2021).

² См.: Система межведомственного электронного взаимодействия [Электронный ресурс]. URL: <https://smev.gosuslugi.ru/portal/> (дата обращения: 05.05.2021).

Действующим законодательством предусмотрена передача сведений из ФГИС ЕГР ЗАГС, реализованная по принципу широковещательной рассылки на постоянной основе исключительно в органы исполнительной власти, Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования и Фонд обязательного медицинского страхования¹, условно называемые потребителями информации о государственной регистрации актов гражданского состояния. Поставщиком сведений выступает оператор ФГИС ЕГР ЗАГС. Информация в электронном формате по принципу широковещательной рассылки уполномоченным субъектам предоставляется о следующих видах актов гражданского состояния²: о государственной регистрации рождения, о государственной регистрации смерти, о государственной регистрации заключения брака, о государственной регистрации расторжения брака, о государственной регистрации установления отцовства, о государственной регистрации перемены имени, о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния (о рождении, смерти, заключении и расторжении брака, установлении отцовства, перемене имени). В Росстат предоставляются четыре вида сведений (рождение, смерть, заключение и расторжение брака). Сведения об установлении усыновления не включены законодательством для передачи по СМЭВ по причине специального правового режима этой информации.

¹ МВД России (его территориальные органы); Федеральная налоговая служба (ее территориальные органы); Росстат (его территориальные органы); Пенсионный фонд (его территориальные органы); Фонд социального страхования (его территориальные органы); Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (территориальные фонды обязательного медицинского страхования); органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие полномочия в сфере информационно-коммуникационных технологий и организации информационного взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и (или) автоматизированными системами федеральных органов исполнительной власти; главы местных администраций муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий, городов федерального значения, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, – городов федерального значения (территориальным органам исполнительной власти городов федерального значения).

² Жизненные обстоятельства, названные законодателем актами гражданского состояния, наделяются таким качеством исключительно при их государственной регистрации. Без государственной регистрации такие факты реальной действительности, как рождение, брак, развод, смерть, перемена имени, признание отцовства или фактическое усыновление (принятие ребенка в семью), не могут называться актами гражданского состояния.

Доступ у иных субъектов, которые имеют право на получение сведений об актах гражданского состояния, отозван, они могут получать информацию о государственной регистрации актов гражданского состояния на основании запроса, однократно направляемого оператору ФГИС ЕГР ЗАГС¹. Формат предоставления сведений о государственной регистрации актов гражданского состояния, содержащихся в ФГИС ЕГР ЗАГС, этим уполномоченным лицам идентичен принципу широковеб-ательной рассылки, используется реестровая маршрутизация по мнемоникам (буквенно-цифровой код информационной системы субъекта информационного взаимодействия, который присваивается информационной системе при регистрации в СМЭВ), что предполагает сообщение о приеме сведений, а также дополнительным этапом является предварительное направление запроса по форме, установленной Министерством финансов России и согласованной с Федеральной налоговой службой России². Не исключено направление запросов в произвольной форме, что требует внесения данных о них в ФГИС ЕГР ЗАГС.

Запросы уполномоченных субъектов могут быть двух видов: о наличии актовой записи и о ее содержании. Получить информацию можно в отношении следующих актов гражданского состояния: государственная регистрация рождения, государственная регистрация смерти, государственная регистрация установления отцовства, государственная регистрация заключения и расторжения брака, государственная регистрация перемены имени. Полагаем, что такое законодательное решение способствует реализации гарантий на уважение личной и семейной жизни граждан и ограничению на произвольное вмешательство в частные дела. Государственные и муниципальные органы власти, наде-

¹ Закон к такой категории субъектов относит: орган ЗАГС; орган дознания и следствия; суд; прокуратуру; орган, осуществляющий оперативно-разыскную деятельность; Уполномоченного по правам человека в РФ; Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка; Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации; Уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации; Службу судебных приставов; орган исполнения наказаний; орган опеки и попечительства; медицинскую организацию; Управление по вопросам миграции; Пенсионный фонд России; Федеральную налоговую службу; Федеральную службу охраны; Федеральную службу безопасности; Следственный комитет; Службу внешней разведки; орган МВД; таможенную; детские дома (интернаты); орган социальной защиты; Минобороны России (его территориальные органы, в том числе военные комиссариаты); Росгвардию; Росреестр; Федеральную службу судебных приставов; нотариусов.

² См.: Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния (ЕГР ЗАГС) : информационно-аналитический портал [Электронный ресурс]. URL: <http://zags.nalog.ru> (дата обращения: 17.09.2021).

ленные правом на получение информации, имеют доступ исключительно в связи с выполнением ими своих публичных функций и несут ответственность в случае нарушения правил предоставления им такой информации. Законоположения, определяющие круг субъектов, в ведении которых находится сбор и обработка данных об актах гражданского состояния, а также которым они могут передаваться, относятся к юридическим мерам, обеспечивающим информационную безопасность в информационной сфере ЗАГС.

В заключение отметим, что исторически сложившаяся система органов ЗАГС в настоящее время подвергнута диверсификации. Кроме непосредственно осуществляющих деятельность по записи актов гражданского состояния органов местного самоуправления (на территории Российской Федерации) и консульских учреждений (за пределами Российской Федерации), а также их контрольно-надзорных госорганов, определенными полномочиями сферы ЗАГС, не свойственными их основному назначению, наделяются не только государственные структуры (Федеральная налоговая служба России как оператор информационного ресурса ЗАГС), но юридические лица, не входящие в систему публичной власти – МФЦ. Насколько эффективно расширение системы органов ЗАГС, покажет время.

Библиографический список

1. Романова В.В. Понятие органа государственной власти // Вектор науки Тольяттинск. гос. ун-та. 2009. № 5. С. 97–99.
2. Теоретические и практические проблемы государственной регистрации актов гражданского состояния : моногр. / ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» ; Тверское региональн. отд. Ассоциации юристов России. Тверь, 2017. 251 с.
3. Полякова Т.А., Чеботарева А.А. Влияние цифровых технологий на изменение регуляторного ландшафта: правовые проблемы // Мягкие измерения и вычисления. 2019. № 10 (23). С. 10–13.
4. Serrano Alonso E. La Ley del Registro Civil de 21 de julio de 2011. Madrid, 2012. 145 p.
5. Rivero M.A. Certificado notarial remoto. Aplicación durante la pandemia de COVID-19, el ASPO y más allá... // Revista de Notariado. 2020. № 1. URL: <http://www.revista-notariado.org.ar/2020/06/certificado-notarial-remoto-aplicacion-durante-la-pandemia-de-covid-19-el-aspo-y-mas-alla>.

6. Rivero Sanchez-Covisa F.J. El Registro Civil y el notario: una relación en beneficio de las personas // El Notario ENSXXI. 2018. № 80. P. 64–69.

7. Rivero Sanchez-Covisa F.J. Revisión del concepto constitucional del secreto de las comunicaciones. Madrid, 2017. 198 p.

Дата поступления: 22.08.2021

TROFIMETS Irina Alexandrovna

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor,

Russian Embassy in Spain, Madrid, Spain; kosareva-khv@mail.ru

THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES THAT REGISTER CIVIL STATUS ACTS

The paper analyzes the system of state authorities that register civil status acts. The **purpose** of this research is to study the powers of public authorities in the field of state registration of civil status acts and to identify some problems of legislation and law enforcement in this area. In the course of the research, general and special **methods** of scientific cognition are used: historical, comparative, formal-legal, dialectical, etc. **Results:** it is concluded the system of authorities that register civil status acts are included in the state information system of civil status records as one of its components, and it is also shown that it is inappropriate to expand the scope of authorities whose powers include state registration of civil status acts.

Keywords: system of state authorities; information sphere of civil status acts; empowerment; delegation of authority; component of the information system.

References

1. Romanova V.V. Concept of public authority. *Vektor nauki Tol'yatinskogo gosudarstvennogo universiteta = Science Vector of Togliatti State University*, 2009, no. 5, pp. 97–99. (In Russian).

2. *Teoreticheskie i prakticheskie problemy gosudarstvennoj registratsii aktov grazhdanskogo sostoyaniya* [Theoretical and practical problems of state registration of civil status acts]. Tver, 2017. 251 p.

3. Polyakova T.A., Chebotareva A.A. The Impact of Digital Technologies on Changing the Regulatory Landscape: Legal Challenges. *Myagkie*

izmereniya i vychisleniya = Soft Measurement and Computing, 2019, no. 10 (23), pp. 10–13. (In Russian).

4. Serrano Alonso E. La Ley del Registro Civil de 21 de julio de 2011. Madrid, 2012. 145 p.

5. Rivero M.A. Certificado notarial remoto. Aplicación durante la pandemia de COVID-19, el ASPO y más allá... *Revista de Notariado*, 2020, no. 1. Available at: <http://www.revista-notariado.org.ar/2020/06/certificado-notarial-remoto-aplicacion-durante-la-pandemia-de-covid-19-el-aspo-y-mas-alla>.

6. Rivero Sanchez-Covisa F.J. El Registro Civil y el notario: una relación en beneficio de las personas. *El Notario ENSXXI*, 2018, no. 80, pp. 64–69.

7. Rivero Sanchez-Covisa F.J. Revisión del concepto constitucional del secreto de las comunicaciones. Madrid, 2017. 198 p.

Received: 22.08.2021