УДК 347.9

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О ВНЕСЕНИИ ИСПРАВЛЕНИЙ ИЛИ ИЗМЕНЕНИЙ В ЗАПИСИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОМ КОДЕКСЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ТРОФИМОВА Марина Сергеевна
кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой гражданского права и процесса ФГБОУ ВО «Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого», г. Великий Новгород, Россия.
E-mail: rina23@inbox.ru

Среди категорий дел особого производства одним из самых стабильных и устойчивых к изменениям является производство по делам о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния. Тем не менее, в исследовательском внимании и анализе нуждаются нормы, регулирующие подведомственность, подсудность дел данной категории и субъектный состав, включая процессуальные особенности рассмотрения дел о внесении изменений и исправлений в записи актов гражданского состояния, особенности вынесения и исполнения решений по таким делам. Этим и обусловлены сформулированные автором предложения по модернизации главы 36 ГПК РФ и Федерального закона «Об актах гражданского состояния». Пристального внимания законодателя требует и проблема конкуренции норм ГПК РФ и Кодекса административного судопроизводства о подведомственности дел с участием органов записи актов гражданского состояния.

Ключевые слова: гражданское дело, особое производство, органы записи актов гражданского состояния, подведомственность, подсудность, судебное решение, срок рассмотрения дела, исполнение решения суда.

WAYS TO IMPROVE PROCEEDINGS ON THE CASES OVER INTRODUCING CORRECTIONS OR CHANGES IN CIVIL REGISTRATION IN THE CIVIL PROCEDURE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

TROFIMOVA Marina Sergeyevna
Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Head of the Department of Civil Law and Procedure of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Yaroslav-the-Wise Novgorod State University", Veliky Novgorod, Russia.
E-mail: rina23@inbox.ru

Among the categories of cases of special proceedings, one of the most stable and resilient to changes is proceedings on the cases over making corrections or changes in civil registration. Nevertheless, researcher's attention, study and analysis is demanded by the norms governing the jurisdiction of these cases and the specifics of the subject composition, including procedural characteristics of considering cases on making changes and corrections in civil registration, specifics of making and executing decisions in such cases. This is the reason for the author's proposals to modernize Chapter 36 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation and the Federal Law "On Civil Status Acts". At the same time, the problem of collision of the norms of the Code of Civil Procedure of the Russian Federation and the Code of Administrative Proceedings on the jurisdiction of cases involving civil registration bodies requires the close attention of the legislator.

Key words: civil case, special proceedings, civil registry bodies, subject matter jurisdiction, court jurisdiction, judgment, length of the period of the examination of the case, execution of judgment.

Особое производство в гражданском процессе традиционно относится к одному из наиболее устойчивых к реформированию институтов гражданского процессуального права. Среди категорий дел особого производства, пожалуй, самым стабильной к изменениям является производство по делам о внесении исправлений или изменений в запись акта граждан-

ского состояния, регулируемое главой 36 ГПК РФ [1]. Более того, в активно обсуждаемой «Концепции Единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» в главе 44 «Рассмотрение дел о внесении исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния» указано, «положения настоящей главы можно оставить без изменения, поскольку они содержат регламентацию порядка рассмотрения дел исключительно судами общей юрисдикции, практика сложилась и нет оснований для изменения» [2], что свидетельствует об отсутствии у современного законодателя намерения, вносить какие бы то ни было изменения в сформировавшиеся судебные правила. Пленум Верховного Суда РФ от 03.10.2017 N 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] вообще не уделяет внимания особому производству и не содержит каких-либо предложений по его совершенствованию.

ГПК РФ в статьях 307-309 лаконично повествует о том, что суды рассматривают подобные заявления, если органы записи актов гражданского состояния (далее – органы ЗАГС) при отсутствии спора о праве отказались внести исправления или изменения в произведенные записи. Заявление о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния подается в суд по месту жительства заявителя. В нем указывается, в чем заключается неправильность записи в акте гражданского состояния, когда и каким органом записи актов гражданского состояния было отказано в исправлении или изменении произведенной записи. Решение суда, которым установлена неправильность записи в акте гражданского состояния, служит основанием для исправления или изменения такой записи органом ЗАГС и выдачи соответствующего свидетельства.

Проанализировав десятки судебных решений можно прийти к выводу об отсутствии явных процессуальных трудностей, с которыми сталкиваются суды при рассмотрении дел подобной категории. Решения традиционные, можно сказать шаблонные. Работники органов ЗАГС Новгородской области отмечают, что участие их в качестве заинтересованных лиц в таких делах крайне редкое явление и сложности вызывают только казусные случаи (например, когда записи взаимоисключающие и сделаны в нескольких районах). Тем не менее, столь краткие правила вызывают огромное количество вопросов не только в теории гражданского процессуального права, но и среди практических работников, в частности сотрудников органов ЗАГС.

Указанные ниже предложения сформулированы с учетом практики органов ЗАГС Новгородской области по рассмотрению таких заявлений в административном порядке, а также немногочисленной практики районных судов Новгородской области. Следует начать с того, что вид гражданского судопроизводства, в рамках которого рассматриваются и разрешаются дела о внесении исправлений или изменений в записи акта гражданского состояния, долгое время является предметом для дискуссии в научных кругах. Указанная категория рассматривается по правилам особого производства, в рамках которого отсутствует спор о праве. Учитывая, что обязательной предпосылкой для подачи такого заявления в суд является отказ органов ЗАГС во внесении исправлений и изменений в запись (п. 1. Ст. 307 ГПК РФ), создается ложное впечатление о наличии спора между заявителем и государственным органом. Однако практически такой спор не возникает, а суд лишь выполняет восполнительную функцию правосудия, в случае, когда у органа ЗАГС недостаточно полномочий и материалов.

Так, рассматривая частную жалобу заявительницы на определение судьи Новгородского районного суда Новгородской области от 19 мая 2015г., которым отказано в принятии искового заявления к органу ЗАГС Великого Новгорода об изменении даты рождения ребенка и внесении изменений в актовую запись о рождении ребенка, судебная коллегия по гражданским делам Новгородского областного суда отметила: «Из норм ГПК РФ следует, что суд вправе рассматривать и разрешать дела об изменении актовой записи только при наличии следующих условий: отсутствие спора о праве и отказ органов загса внести исправление или изменение в произведенную запись… Отсутствие хотя бы одного из условий, необходимых для решения

вопроса об изменении актовой записи, исключает принятие заявления об изменении актовой записи к производству суда…. Как следует из искового материала, гражданка не обращалась в органы записи актов гражданского состояния с просьбой изменить соответствующую актовую запись, и эти органы не отказывали ей о внесении требуемых изменений в актовую запись о рождении её ребенка. А потому отказ в принятии заявления, не препятствует заявительнице обратиться в орган загса с заявлением об изменении соответствующей актовой записи, а в случае отказа органа загса, реализовать свое право на судебную защиту путем подачи (в порядке гл. 36 ГПК РФ) в суд заявления о внесении изменений в актовую запись [4]». Тем самым суд подчеркнул, что несоблюдение правил условной подведомственности для данной категории гражданских дел является препятствием для реализации права на обращение в суд. Можно констатировать, что судебные органы правильно понимают свои задачи и объем полномочий при рассмотрении дел об изменении выполненных записей гражданского состояния.

Тем не менее, на современном этапе активной модернизации процессуального законодательства возникла острая проблема подведомственности дел данной категории. С учетом вступления в силу Кодекса административного судопроизводства РФ [5], требуется разграничить подведомственность дел о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния органом записи актов гражданского состояния по правилам гл. 36 ГПК РФ от дел об обжаловании незаконных решений, действий (бездействия) органов ЗАГС по правилам гл. 22 КАС РФ. Согласно п. 5. ст. 70 Федерального закона от 15.11.1997 N 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» [6], отказ руководителя органа записи актов гражданского состояния во внесении исправления или изменения в запись акта гражданского состояния может быть обжалован заявителем в суд.

Согласно ст. 218 КАС РФ гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Приведенные формулировки ГПК РФ, КАС РФ и Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ требуют уточнения. Не вполне ясно, когда заявитель обращается в порядке особого производства, а когда с административным исковым заявлением.

С учетом сложившейся практики можно сделать вывод о том, что в случае недостаточности или сомнительности документов, представленных в ЗАГС для внесения изменений в акт, заявитель обращается в порядке гражданского судопроизводства, и задача суда в этом случае проверить факты, обстоятельства и доказательства, представленные гражданином.

Предположим, заявитель обращается в суд с просьбой внести изменения в свидетельство о его рождении, изменив фамилию матери по тому основанию, что последней после расторжения брака присвоена добрачная фамилия. Заявителю приходится в качестве доказательства родства вместе со свидетельством о рождении предъявлять свидетельство о заключении брака, свидетельство о перемени имени, свидетельство о расторжении брака и др. И если эти документы в совокупности не позволяют сделать однозначный вывод о возможности внесения изменения, орган ЗАГС отказывает и направляет в суд в порядке ГПК. А если документы логичны, между ними присутствует внутренняя связь, и они дают основания органу ЗАГС внести изменения в запись о рождении, а последний отказывает в этом, можно констатировать, что гражданину созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов. В этом случае есть повод для написания административного искового заявления. Чтобы не возникало вопросов в определении подведомственности в отношении рассматриваемой категории споров, логично внести изменения в п. 5 ст. 72 Федерального закона «Об актах гражданского состояния», включив в него следующие положения:

1. При невозможности внесения исправления или изменения в запись акта гражданского состояния органом записи актов гражданского состояния в административном порядке в связи со спорностью или сомнительностью изложенных заявителем обстоятельств и пред-

ставленных доказательств рассмотрение дел о внесении исправления или изменения в запись акта гражданского состояния производится судом по правилам, предусмотренным гражданским процессуальным законодательством.

2. Незаконные решения, действия (бездействие) органа записи актов гражданского состояния в связи с отказом о внесении исправления или изменения в запись акта гражданского состояния могут быть обжалованы заявителем в суд по правилам, предусмотренным законодательством об административном судопроизводстве.

Несовершенны и иные предписания Федерального закона «Об актах гражданского состояния». Так, ГПК РФ предусматривает обязательный досудебный порядок по делам исследуемой категории, заключающийся в предварительном обращении в органы ЗАГС для исправления ошибки в актах. П. 1 ст. 69 Федерального закона № 143 от 15 ноября 1997г. и п. 3 ст. 47 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что изменение записей актов гражданского состояния производятся органом записи актов гражданского состояния при наличии достаточных оснований и отсутствии спора между заинтересованными лицами. Согласно п. 1 ст. 72 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» заявление о внесении исправления или изменения в запись акта гражданского состояния должно быть рассмотрено органом записи актов гражданского состояния в месячный срок со дня поступления заявления.

По данным статистики подавляющее большинство заявлений о внесении исправлений или изменений в запись акта гражданского состояния удовлетворяются в административном порядке. В сложившейся практике районных судов Новгородской области, к примеру, подобные заявления большая редкость, а сотрудники региональных органов ЗАГС настроены на урегулирование разногласий с гражданами именно в административном порядке. Но и процент удовлетворения таких заявлений в судебном порядке также очень велик (более 90% из 20 изученных решений).

Для сокращения числа отказов органов записи актов гражданского состояния (которые, как правило, связаны с несвоевременным поступлением копий документов из органов загс, в которых хранятся) возможно увеличение срока, установленного указанно статьей ФЗ-143 до двух-трех месяцев. Таким образом, можно обеспечить только единичные обращения в суд по указанным делам. Пожалуй, самое неудачное решение ГПК РФ в разрезе исследуемой темы – положение п. 2. ст. 307 ГПК РФ, которым установлена исключительная территориальная подсудность для дел о внесении исправления или изменения в запись акта гражданского состояния, определяемая местом жительства заявителя. Для обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел данной категории и реализации принципа процессуальной экономии в гражданском процессе логичнее установить альтернативную подсудность, предоставив заявителю право подать заявление по своему месту жительства или по месту нахождения органа ЗАГС, в котором хранится запись, подлежащая исправлению или изменению. Тем самым можно обеспечить рассмотрение дела по месту нахождения доказательств (собственно, самой записи). Для сравнения, в силу п. 1. ст. 73 Федерального закона № 143 внесение изменения в запись акта гражданского состояния производится органом записи актов гражданского состояния по месту хранения записи, подлежащей изменению, что представляется логичным.

Введением альтернативной подсудности также будет устранен еще один пробел в процессуальном законодательстве: в п. 2. ст. 403, определяющем исключительную подсудность дел особого производства с участием иностранных лиц эта категория вообще не указана. Иностранные граждане, не имеющие места жительства на территории РФ (особенно актуально для граждан бывших союзных республик, родившихся, вступивших в брак на территории СССР и проч.) получат возможность рассмотрения дела в российском суде на территории органа, осуществившего запись много лет назад. Согласно п. 2. ст. 307 ГПК РФ правом на подачу заявления о внесении исправления или изменения в запись акта гражданского состояния обладает заявитель – лицо, в отношении которого сделана запись (или его наследники). Органы ЗАГС таким правом не обладают.

Учитывая публичность регистрации актов гражданского состояния, их формализованность, важные последствия совершенных записей для огромного количества правоотношений (наследственных, семейных и проч.), заинтересованность государства в достоверности записей, логично предоставить право на обращение в суд и самому органу ЗАГС, в случае, если заинтересованное лицо не исправляет ошибку во внесудебном порядке (при наличии явных противоречий между записью и документами).

Согласно ст. 309 ГПК РФ решение суда по делу служит основанием для исправления или изменения записи органом ЗАГС (если установлена ее неправильность). Таким образом, правовые последствия принятия решения наступят только после того, как сведения о принятом решении поступят в орган ЗАГС. Обязанности заявителя или суда направить решение в орган ЗАГС в тексте ст. 309 ГПК РФ не содержится. Учитывая упомянутую выше важность актов записи гражданского состояния для государственного учета целесообразно дополнить ст. 309 ГПК РФ положением об обязанности суда направить копию решения в течение трех (или, к примеру, пяти) дней со дня вступления решения суда в законную силу в орган записи актов гражданского состояния. Гражданам можно, в свою очередь, предоставить срок для обращения в орган ЗАГС с заявлением о внесении исправлений или изменений в запись на основании решения суда. Полагаем, что такой срок не должен превышать десяти дней, учитывая заинтересованность самого заявителя, да, и важность и публичность самих записей. Если заявитель эту обязанность не выполняет, орган ЗАГС может внести изменение в запись на основании поступившего ранее решения. Наложение штрафа на граждан, не исполнивших обязанность по уведомлению органов ЗАГС о принятом решении, будет дополнительным стимулом для добросовестного поведения.

Таким образом, процессуальные правила даже такой стабильной категории гражданских дел как внесение исправлений или изменений в записи актов гражданского состояния могут совершенствоваться и оттачиваться с учетом сложившейся административной и судебной практики. Это особенно важно в условиях проводимой в настоящее время кардинальной судебной реформы, поскольку отечественный законодатель, нацеленный на глобальные шаги по модернизации инстанционности судов, введению электронного правосудия и проч., не уделяет внимания «живым», востребованным, доступным населению правилам.

Библиографические ссылки

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
2. «Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 № 124(1) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 30.04.2018).
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 03.10.2017 № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 30.04.2018).
4. Апелляционное определение № 33-1328/2015 от 10 июня 2015 г. по делу № 33-1328/2015 // Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/8sFTpZ3FjLgI/?regular-txt=&regular-case_doc=&regular-lawchunkinfo=Статья+307.+Подача+заявления+о+внесении+исправлений+или+изменений+в+запись+акта+гражданского+состояния%28ГПК+РФ%29&regular-doc_type=&regular-date_from=&regular-date_to=&regular-workflow_stage=&regular-area=1044&regular-court=&regular-judge=&_=1524083502136 (дата обращения: 30.04.2018).

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
6. Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

References

1. Grazhdanskiy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 14.11.2002 № 138-FZ (red. ot 03.04.2018) (The Civil Procedural Code of the Russian Federation of 14.11.2002 No. 138-FZ (as amended on 03/04/2018), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 2002. No. 46. St. 4532.
2. Kontseptsiya yedinogo Grazhdanskogo protsessual'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii (odobrena resheniyem Komiteta po grazhdanskomu, ugolovnomu, arbitrazhnomu i protsessual'nomu zakonodatel'stvu GD FS RF ot 08.12.2014 No. 124(1) (The concept of the unified Civil Procedure Code of the Russian Federation), *Konsul'tant-Plyus*. URL: http://www.consultant.ru (accessed date: 30.04.2018).
3. Postanovleniye Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 03.10.2017 № 30 «O vnesenii v Gosudarstvennuyu Dumu Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii proyekta fede-ral'nogo zakona «O vnesenii izmeneniy v Grazhdanskiy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii, Arbitrazhnyy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii, Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii i otdel'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii» (Decree of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 03.10.2017 No. 30 “On the introduction of the draft federal law to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation “On Amendments to the Civil Procedure Code of the Russian Federation, the Arbitration Procedure Code of the Russian Federation, the Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation and certain legislative acts of the Russian Federation”), *Konsul'tantPlyus*. URL: http://www.consultant.ru (accessed date: 30.04.2018).
4. Apellyatsionnoye opredeleniye № 33-1328/2015 ot 10 iyunya 2015 g. po delu № 33-1328/2015 (Appeal Definition No. 33-1328 / 2015 of 10 June 2015 in case No. 33-1328 / 2015), *Sudebnyye i normativnyye akty RF*. URL: http://sudact.ru/ regular/doc/8sFTpZ3FjLgI/?regular-txt=&regular-case doc=&regular-lawchunkinfo=Stat'ya+307.
+Podacha+zayavleniya+o+vnesenii+ispravleniy+ili+izmeneniy+v+zapis'+akta+grazhdansko
go+sostoyaniya%28GPK+RF%29&regular-doc type=&regular-date from=&regular-date_
to=&regular-workflow stage=&regular-area=1044&regular-court=&regular-
judge=& =1524083502136 (accessed date: 30.04.2018).
5. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossiyskoy Federatsii ot 08.03.2015 № 21-FZ (red. ot 28.12.2017) (Code of Administrative Proceedings of the Russian Federation No. 21-FZ of 08.03.2015 (as amended on December 28, 2017), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 2015. No. 10. St. 1391.
6. Federal'nyy zakon ot 15.11.1997 № 143-FZ «Ob aktakh grazhdanskogo sostoyaniya» (red. ot 29.12.2017) (Federal Law of 15.11.1997 No. 143-FZ “On acts of civil status” (as amended on December 29, 2017), *Sobraniye zakonodatel'stva RF*. 1997. No. 47. St. 5340.

Дата поступления: 05.06.2018 *Received: 05.06.2018*