



Обзор законодательства России об актах гражданского состояния советского и постсоветского периода

Акты гражданского состояния имеют многовековую историю, и за время своего существования на территории нашего государства они регулировались самыми разными нормативно-правовыми актами: указами, декретами, кодексами и т.д.

Следует отметить, что толчком в развитии законодательства об актах гражданского состояния послужило активное реформирование семейного законодательства, произошедшее в результате свержения монархии в России и прихода к власти большевиков, которые всячески старались искоренить патриархальный уклад семейной жизни, а также избавиться от пережитков прошлого. Политические изменения в стране кардинальным образом повлияли на все сферы деятельности общества: социальную, экономическую, духовную. Церковь теряла свои права на участие в решении государственных задач, а впоследствии и вовсе была отделена от государства. Духовенство освободили от выполнения функции по совершению метрических записей, на смену которым пришли записи об актах гражданского состояния.

Одними из первых советских нормативных документов, принятых после Октябрьской революции, стали Декреты по отдельным вопросам актов гражданского состояния. Так 18 декабря 1917 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов гражданского состояния» ведение на территории России метрических книг

было полностью отменено. С этого дня запись актов гражданского состояния была передана государственным органам, а лица, желающие вступить в брак, должны были обращаться в отдел записей браков и рождений (п. 1 Декрета от 18 декабря 1917 г.). Огромным шагом вперед на пути к отстаиванию интересов внебрачных детей стала возможность установления отцовства в судебном порядке, в случае отсутствия совместного заявления отца и матери ребенка о рождении у них малыша (абз. 4 п. 10 Декрета от 18 декабря 1917 г.). Исходя из формулировок, используемых в Декрете от 18 декабря 1917 г. (например, в п. 4 Декрета брак назван событием), можно сделать вывод, что под актами гражданского состояния подразумевались именно юридические факты, подлежащие регистрации в органах ЗАГС.

Затем последовали Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 19 декабря 1917 г. «О расторжении брака» и Декрет СНК РСФСР от 4 марта 1918 г. «О праве граждан изменять свои фамилии и прозвища». Так Декрет от 19 декабря 1917 г. закрепил правило о расторжении брака в местных судах с последующей регистрацией данного факта в органе ЗАГС согласно предоставленной судом копии определения о расторжении брака, если развода желает один из супругов, при обоюдном согласии брак расторгался в органе ЗАГС. Официальное прекращение семейных отношений подтверждалось свидетельством, выдаваемым либо судом, либо ЗАГСом в зависимости от того, где регистрировался развод (п.п. 2,6 Декрета о расторжении брака). Декрет от 4 марта 1918 г. провозгласил право граждан на перемену фамильного или родового прозвища по достижении ими восемнадцатилетнего возраста (п. 1 Декрета о праве граждан изменять свои фамилии и прозвища). Примечательно, что тогда органы ЗАГС выполняли важную обязанность сообщать в учреждения, ведущие списки о судимости, информацию о сделанном заявлении о перемене имени. Ныне действующий Федеральный закон Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее — Закон об актах гражданского состояния) предписывает органам ЗАГС только извещать миграционную службу уже о совершенном факте перемены имени (п. 6 ст. 60 Закона об актах гражданского состояния).

Факт регистрации актов гражданского состояния органами государственной власти нашел свое отражение и в Декрете СНК РСФСР от 23 января 1918 г. «Об отделении церкви от государства и школы от церкви», где было указано: «... акты гражданского состояния ведутся

исключительно гражданской властью, отделами записей браков и рождений» (п. 8 названного Декрета).

Примечательно, что первым советским кодексом стал Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве РСФСР, принятый 16 сентября 1918 г. (далее - КЗАГС). С этого момента органы ЗАГС фиксировали рождения, смерти, отсутствующих, браки, разводы, происхождение детей, изменение фамилий или прозвищ (п. 7 главы 2 раздела I КЗАГС). Отличительными чертами названного акта можно считать предоставление возможности женщине, не состоящей в браке с отцом ребенка, не позднее, чем за три месяца до родов, подать заявление в орган ЗАГС с указанием имени отца малыша, который может в двухнедельный срок обжаловать ее заявление в судебном порядке, невозбуждение спора приравнивается к признанию ребенка своим (п.п. 140, 141 главы I раздела III КЗАГС), а также официальная отмена усыновления (п. 183 главы V раздела III КЗАГС), что «объяснялось существовавшим тогда отрицательным отношением к семейным формам воспитания детей-сирот в целом». КЗАГС также не предусматривал определение актов гражданского состояния. Интересно, что и внимательное изучение положений КЗАГС не дает ответа на вопрос о том, что же такое акты гражданского состояния: события и действия, подлежащие регистрации, или документы, являющиеся результатом такой регистрации. Так в п. 10 КЗАГС указано, что каждый акт, занесенный в регистрационную книгу местного отдела ЗАГС, должен быть подписан должностным лицом, занесшим акт в книгу, лицом, сообщившим о событии, и свидетелями, если присутствие их требуется для составления данного акта. Формулировка «каждый акт, занесенный в регистрационную книгу» наводит на мысль о том, что акты гражданского состояния - это события и действия, подлежащие регистрации, а фраза «для составления данного акта» позволяет говорить об акте гражданского состояния как о документе. Данный кодекс был нацелен на искоренение церковной формы брака, а также установление новой семейно-правовой политики.

Поскольку вопросы актов гражданского состояния рассматривались в рамках семейного законодательства, Гражданский кодекс РСФСР от 31 октября 1922 г. не содержал норм, касающихся рассматриваемого института. Правда, в ст. 12 указано, что внесение лица, безвестно отсутствующего, в акты гражданского состояния как умершего производится на основании судебного решения. В связи с чем можно

предположить, что акты гражданского состояния определялись как документы, а не события и действия.

Принятый в 1926 г. Кодекс законов о браке, семье и опеке (далее - КЗоБСО) внес некоторые изменения в уже сложившуюся систему регистрации актов гражданского состояния. При осуществлении своей деятельности органы ЗАГС должны были руководствоваться исключительно положениями нового кодекса. Отныне фактические брачные отношения юридически приравнивались к зарегистрированному в органах ЗАГС браку (ст. 2 КЗоБСО). Пожалуй, это было главным нововведением данного нормативно-правового акта, что ни к чему, кроме правовой неопределенности, путанице и подрыву принципа моногамии, привести не могло, вопрос о существовании нескольких фактических браков также оставался нерешенным. Процедура развода была крайне упрощена, супругам достаточно было обратиться в ЗАГС (ст. 19 КЗоБСО). Установление отцовства также было возможным в ЗАГСе, куда мать ребенка, в отличие от ранее действовавшего Кодекса 1918 г., могла обратиться не только во время беременности, но и после родов с соответствующим заявлением (ст. 28 КЗоБСО). О поступившем заявлении орган ЗАГС извещал лицо, названное в заявлении отцом. Если от мужчины в течение месяца не поступит возражения, то он записывался отцом ребенка (ст. 28 КЗоБСО). На судебное оспаривание установления отцовства мужчине, записанному отцом, отводился 1 год (ст. 30 КЗоБСО). Помимо административного порядка установления отцовства существовал и судебный: после рождения малыша мать ребенка имела право обратиться в суд с заявлением об установлении отцовства (ст. 31 КЗоБСО). Регистрация усыновления с 1918 г. до 1 марта 1926 г. (до принятия Декрета ВЦИК и СНК «Об изменении Кодекса Законов об актах гражданского состояния, брачном и опекунском праве») не требовалась, с принятием КЗоБСО обязательный санкционированный порядок усыновления был сохранен. На основании постановления органов опеки и попечительства об усыновлении данный факт регистрировался в органах ЗАГС (ст. 59 КЗоБСО). КЗоБСО 1926 г. содержал нормы, уточняющие и дополняющие основные положения, нашедшие свое отражение в предыдущем КЗАГС 1918 г. Анализирование положений ст. 111 КЗоБСО («Запись актов гражданского состояния (рождений, смертей, браков, разводов и усыновлений) производится ответственным должностным лицом...») позволяет утверждать, что под актами гражданского состояния понимались именно события и действия, регистрируемые в органах ЗАГС.

КЗоБСО полностью отвечал реалиям того времени и требованиям советской власти.

В дальнейшем формирование нормативно-правовой базы, касающейся актов гражданского состояния, продолжилось. Так в рамках организации учета естественного движения населения было принято Постановление ЦИК и СНК СССР от 26 июля 1936 г. «О порядке и сроках регистрации рождений и смертей», установившее уголовную ответственность за отказ в регистрации, несвоевременную регистрацию, непредставление в срок или представление неправильных сведений о рождениях и смертях. Важным нововведением стало закрепление сроков заявления о рождении, смерти, например, заявление о рождении должно быть сделано не позднее месяца со дня рождения, а в случаях рождения мертвого ребенка - не позднее 24 часов с момента родов. Современное законодательство в данном вопросе более либерально и не устанавливает ни уголовную, ни какую-либо другую ответственность за несвоевременное заявление о рождении или смерти, несмотря на установление сроков обращения в ЗАГС для регистрации названных фактов (один месяц со дня рождения (п. 6 ст. 16 Закона об актах

гражданского состояния) и три дня со дня наступления смерти или обнаружения тела умершего (п. 2 ст. 66 Закона об актах гражданского состояния) соответственно).

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 марта 1940 г. «О порядке изменения гражданами СССР фамилий и имен», как и Декрет СНК РСФСР от 4 марта 1918 г. «О праве граждан изменять свои фамилии и прозвища», допускал изменение фамилий и имен гражданами СССР по достижении ими 18 лет, но только с разрешения отделов актов гражданского состояния, регистрирующих данный факт (п.п. 1, 2 Указа Верховного Совета СССР от 31 марта 1940 г.).

Совершенствовалось и законодательство об усыновлении: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 сентября 1943 г. «Об усыновлении» разрешил производить в актовых книгах о рождении запись родителями усыновленного ребенка усыновителей по их просьбе (п. 2 названного Указа Президиума Верховного Совета СССР). Подобная мера, безусловно, способствовала обеспечению тайны усыновления и утрате всяческой связи с биологическими родителями.

С принятием Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении высшей степени отличия - звания «Мать-героиня» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства»» (далее - Указа Президиума Верховного Совета СССР) законным признавался только брак, зарегистрированный в органах ЗАГС (п. 19 Указа Президиума Верховного Совета СССР). Изменение политической обстановки в стране, появление новых идеологических задач внесли определенные коррективы, в том числе и в работу органов ЗАГС, освобожденных от функции расторжения брака (п.п. 23, 24 Указа Президиума Верховного Совета СССР). На наш взгляд, ужесточение порядка расторжения брака является стратегически неверным решением советских властей, желавших таким образом обеспечить сохранение института семьи. Введение обязательной судебной процедуры развода привело к существенному снижению их количества (с 205 тысяч в 1940-м году до 67 тысяч в 1950-м). Данный Указ был издан с целью изменения в лучшую сторону тяжелой демографической ситуации, сложившейся в стране. Вместе с тем, он не допускал установления отцовства ни в органах ЗАГС, ни в суде (п. 20 Указа Президиума Верховного Совета СССР), что, отбросило наше законодательство на столетие назад. При регистрации рождения внебрачного ребенка фамилия ребенка определялась фамилией матери с присвоением ему отчества по указанию матери (п. 21 Указа Президиума Верховного Совета СССР). Естественно, это было вопиющим случаем нарушения прав детей, рожденных вне брака. Поэтому Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 марта 1945 г. «О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июля 1944 г. в отношении детей, родители которых не состоят между собой в зарегистрированном браке», дети, рожденные вне брака, приравнивались к детям, родившимся в зарегистрированном браке, в случае вступления матери в зарегистрированный брак с лицом, от которого она ранее родила ребенка и который признает себя отцом ребенка. Отчество ребенку присваивалось по имени отца и с обоюдного согласия родителей фамилия отца (п. 3 названного Указа Президиума Верховного Совета СССР от 14 марта 1945 г.).

Каждый принятый властью нормативный акт главным образом был направлен на благо советского народа, по крайней мере, так об этом заявлялось представителями руководящих органов. Исключением не стал

и Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1947 года «О воспрещении браков между гражданами СССР и иностранцами», которым не разрешались браки с иностранцами. Таким образом, предполагалось не допустить отъезд советских граждан за рубеж, в частности, женщин, чтобы с помощью этой меры улучшить демографическую ситуацию. Конечно, история уже дала критическую оценку такому поступку. Да и многие из соратников И.В. Сталина понимали его антигражданскую позицию. Тем не менее, данный Указ был отменен только в ноябре 1953 г.

1968 год ознаменовался принятием такого общесоюзного семейно-правового акта, как Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, пришедшего на смену КЗоБС 1926 г. Согласно Основам, в 1969-1970 гг. были разработаны семейные кодексы союзных республик, которые повторяли положения Основ и содержали нормы, позволяющие осуществлять более детальное регулирование семейных отношений. Понятие актов гражданского состояния по-прежнему не раскрывалось. Хотя постатейный анализ позволяет сделать вывод о понимании актов гражданского состояния в качестве событий и действий, требующих удостоверения в органах ЗАГС. Так ст. 144 закрепляла, что при совершении записей актов гражданского состояния должны быть представлены документы, подтверждающие факты, подлежащие регистрации в органах записи актов гражданского состояния.

Принятый в 1969 г. Кодекс о браке и семье РСФСР (далее - КоБС РСФСР) ввел новый порядок для регистрации заключения брака. Например, со дня подачи заявления о вступлении в брак до регистрации брака устанавливался месячный срок, который при наличии особых обстоятельств мог быть увеличен или сокращен, но не более чем до трех месяцев (ст. 14 КоБС РСФСР). Расторжение брака по взаимному согласию снова стало возможным в органах ЗАГС - при отсутствии у супругов несовершеннолетних детей или споров по поводу имущества (ст. 38 КоБС РСФСР). Нововведением КоБС РСФСР стала обязательная регистрация развода в органе ЗАГС, даже в случае расторжения брака в судебном порядке. Именно со времени такой регистрации брак считался прекращенным (ст. 40 КоБС РСФСР). Отцовство могло быть установлено как на основании совместного заявления отца и матери ребенка, не состоящих в браке между собой, так и в судебном порядке - при отсутствии такого заявления родителей (ст.ст. 47, 48 КоБС РСФСР). Усыновление допускалось на основании постановления главы местной администрации по месту жительства (нахождения) усыновляемого или

усыновителей по их просьбе (ст. 98 КоБС РСФСР). После вынесения такого постановления факт усыновления подлежал обязательной государственной регистрации в органе ЗАГС (ст. 107 КоБС РСФСР). Перемена имени по-прежнему была возможна только по достижении совершеннолетия. Данное правило просуществовало до введения в действие в 1997 г. Закона об актах гражданского состояния, предусматривающего право на перемену имени по достижении четырнадцати лет, правда, несовершеннолетний гражданин может это сделать только с разрешения родителей (ст. 58 Закона об актах гражданского состояния). В 1977 г. Министерством юстиции СССР было принято Письмо «По вопросам перемены гражданами СССР фамилий, имен и отчеств», которым устанавливался примерный перечень уважительных причин, являющихся основанием для перемены имени (раздел VI Письма). Поскольку названный документ до сих пор не отменен, он продолжает действовать и сейчас, естественно, в части, не противоречащей Закону об актах гражданского состояния.

Несмотря на развитие законодательства, какого-либо единого нормативного правового акта, регулировавшего деятельность органов ЗАГС, в Советском Союзе не существовало. В связи с чем появились высказывания относительно необходимости принятия такого общесоюзного акта. Так, по мнению Н.М. Сидоренко, в подобном документе должны быть отражены такие вопросы, как структура органов ЗАГС, цели и задачи их деятельности, организация их работы и некоторые другие.

Изменения, произошедшие в экономической и социальной жизни нашей страны, повлекли необходимость реформирования национальной законодательной базы. В итоге если раньше положения, касающиеся регистрации актов гражданского состояния, содержались в КоБС РСФСР, то с принятием в 1994 г. части первой Гражданского кодекса Российской Федерации общеустанавливающие нормы об осуществлении государственной регистрации актов гражданского состояния стали регулироваться гражданским законодательством.

Важным событием стало принятие в ноябре 1997 года Закона об актах гражданского состояния, направленного на правовое обеспечение деятельности органов ЗАГС. Закон об актах гражданского состояния стал основным нормативным правовым актом, которым в своей работе руководствуются работники ЗАГСов. Названный нормативный акт стал

определять акты гражданского состояния как действия граждан и события, влияющие на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующие правовое состояние граждан (п. 1 ст. 3 Закона об актах гражданского состояния).

Естественно, как и многие другие нормативные акты, Закон об актах гражданского состояния не лишен недостатков. Опыт показывает, что некоторые моменты, связанные с регистрацией актов гражданского состояния, недостаточно урегулированы рассматриваемым законом, что приводит к разногласиям на практике. О необходимости внесения единообразия в правоприменительную практику высказываются и представители Министерства юстиции Российской Федерации. В частности, О.Ф. Хышиктуев полагает, что поскольку регистрация актов гражданского состояния осуществляется от имени государства, то, соответственно, производящие ее органы должны трактовать нормы законодательства однозначно и применять его в каждом конкретном случае одинаково, тем более что на практике при государственной регистрации, например, рождения, перемены имени, внесения изменений в записи актов гражданского состояния часто встречаются очень непростые, запутанные ситуации. Нам видится, что избежать неоднозначных решений в спорных ситуациях, связанных с регистрацией актов гражданского состояния, можно также с помощью разъяснений Верховного Суда Российской Федерации. Заметим, что Закон об актах гражданского состояния предоставил возможность субъектам Российской Федерации решать некоторые вопросы, касающиеся актов гражданского состояния, автономно путем принятия соответствующего нормативно-правового акта.

Безусловно, это имеет огромное значение для такого многонационального государства, как Российская Федерация, поскольку ряд вопросов требует решения, исходя из существующих традиций и особенностей коренного населения, проживающего в том или ином субъекте Российской Федерации. Например, согласно п. 2 ст. 28 Закона об актах гражданского состояния, в качестве общей фамилии супругов при государственной регистрации заключения брака может быть записана фамилия одного из супругов. Это общее правило, которое может быть изменено законом субъекта Российской Федерации. Современное российское законодательство ориентировано, прежде всего, на обеспечение интересов граждан, а не государства, как это было в Советской России, что особенно важно с учетом провозглашения в Конституции Российской Федерации высшей ценностью человека, его прав и свобод.