

Раздел 6. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВА

*О.Ю. Ильина**

РЕГИСТРАЦИЯ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ УСЛУГА: ПРОБЛЕМА ГАРМОНИЗАЦИИ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Нормативное регулирование регистрации актов гражданского состояния осуществляется Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ), Федеральным законом от 15 ноября 1997 года №143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (далее – ФЗ об АГС), иными федеральными законами и законами субъектов РФ, принятыми в пределах их компетенции, а также подзаконными нормативными правовыми актами.

В соответствии со ст.6 ФЗ об АГС государственная регистрация актов гражданского состояния устанавливается в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства. Таким образом, законодатель прямо указывает на необходимость учета и частных, и публичных интересов при регистрации актов гражданского состояния, а также совершении органами записи актов гражданского состояния иных юридически значимых действий. В то же время провести «водораздел», обозначив, в чем состоит публичный интерес, и какие интересы граждан обеспечиваются, вряд ли возможно. Представляется, что и объективной необходимости в этом нет.

В условиях современной правовой действительности государственная регистрация актов гражданского состояния квалифицируется как государственная услуга, с целью четкой регламентации процесса оказания которой предпринимается ряд мер.

Следует отметить, что легальное определение государственной регистрации актов гражданского состояния как государственной услуги отсутствует. В проекте Административного регламента, ставшего предметом обсуждения на одном из заседаний Методического совета при Министерстве юстиции РФ (27.04.2010), используется понятие «государственная функция». Название же самого документа звучит

* Ильина Ольга Юрьевна - доктор юридических наук, профессор, зав.кафедрой гражданского права Тверского государственного университета, член Методического совета по вопросам государственной регистрации актов гражданского состояния при Министерстве юстиции РФ.

следующим образом: «Административный регламент исполнения государственной функции по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации».

На наш взгляд, прежде всего, необходимо определиться с терминологией – государственная функция либо государственная услуга имеет место в данном случае.

Следует отметить, что вопрос о разграничении указанных понятий в настоящее время является актуальным применительно к любой из сфер деятельности государственных органов.

Как полагает проф. Ю.А.Тихомиров, функция – это «нормативно установленный вид властной деятельности органа государства», а услуга – «способ удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц».¹ На наш взгляд, такой подход к определению рассматриваемых понятий вполне обоснован. Исходя из чего, государственная регистрация актов гражданского состояния является более услугой, нежели функцией. Очевидно, функцию будут составлять и иные услуги, оказываемые государственными органами, находящимися в подчинении Министерства юстиции РФ.

В юридической литературе отмечаются и иные точки зрения. Так, Н.В.Путило считает, что услуги связаны с использованием административного потенциала, но, в отличие от функций, не предполагают прямое исполнение полномочий, являющихся основным назначением органа.² Данный автор определяет сущность государственной услуги как получение гражданином благ, выгодных лично ему, не связанных с исполнением обязательств.³ Аналогичную позицию занимает и Л.К.Терещенко, указывая, что «там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь места государственные услуги».⁴

Если принять такое понимание сути государственной услуги, то государственной услугой следует считать выполнение должностным лицом государственного органа иных действий за пределами должностных полномочий и функциональных обязанностей. Сложно предположить, что это могут быть за действия, и на основании чего должностное лицо будет их совершать или, наоборот, воздерживаться от совершения тех или иных действий.

¹ Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004, №94.

² См.: Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал российского права. 2007. №6.

³ Там же.

⁴ Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. №10.

По нашему мнению, ключевым моментом в дискуссии о понятии государственной услуги и государственной функции, их соотношении должно быть определение цели. Представляется, что государственная услуга имеет место в той ситуации, когда речь идет о совершении действия по заявлению физического лица (гражданина РФ, иностранного гражданина, лица без гражданства), представителя юридического лица, должностного лица (представителя органа государственной власти или органа местного самоуправления). Причем соответствующее действие совершается в пределах должностных полномочий и функциональных обязанностей должностного лица, то есть в рамках реализуемой им государственной функции. Совершенно прав, на наш взгляд, А.В.Нестеров, который к государственным услугам относит бесплатные услуги, оказываемые в соответствии с регламентами и стандартами государственных услуг уполномоченными услугодателями добровольно обратившимся заинтересованным лицам.⁵

Применительно к государственной регистрации актов гражданского состояния необходимо отметить, что в некоторых случаях заинтересованное лицо обращается, конечно же, добровольно, но не по собственной инициативе, а в силу предписаний закона. Например, представитель медицинской организации, в которой происходили роды или в которую обратилась мать после родов, либо представитель органа опеки и попечительства по месту нахождения ребенка – в случае государственной регистрации рождения ребенка, оставленного матерью, не предъявившей документа, удостоверяющего ее личность (ст.19.1 ФЗ об АГС).

Можно предугадать сомнения по поводу наличия признака возмездности в отношениях заявителя и должностного лица органа, осуществляющего государственную регистрацию акта гражданского состояния. В соответствии с положениями главы 25.3 «Государственная пошлина» Налогового кодекса РФ за государственную регистрацию и совершение органами, исполняющими государственную услугу, иных юридически значимых действий взимается государственная пошлина. При этом факт уплаты государственной пошлины подтверждается соответствующим документом, предъявляемым заявителем. Значит ли это, что данная государственная услуга оказывается на возмездной основе? Заметим, что должностное лицо органа, осуществляющего государственную регистрацию акта гражданского состояния, не получает эти деньги. Совершение соответствующего действия входит в функциональные обязанности. Средства от уплаты государственной пошлины подлежат перечислению в бюджет в порядке, предусмотренном законом. Это дает основания предположить, что самая государственная услуга

⁵ См.: Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной //Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №11.

оказывается заявителю действительно бесплатно. Но, с другой стороны, в ст.333.26 и 333.27 Налогового кодекса РФ прямо обозначается, за что уплачивается государственная пошлина: «за государственную регистрацию заключения брака», «за внесение изменений и исправлений в записи актов гражданского состояния», «за выдачу свидетельства» и т.д. В свою очередь, это дает основания предположить, что данная государственная услуга оказывается все-таки на возмездной основе. Хотя в случаях, предусмотренных законом, отдельные категории заявителей освобождаются от уплаты государственной пошлины за государственную регистрацию актов гражданского состояния и совершение государственными органами иных юридически значимых действий.

Как уже отмечалось, в названном проекте Административного регламента государственная регистрация актов гражданского состояния обозначается как вид государственной функции, хотя, на наш взгляд, исполнение соответствующих действий является государственной услугой, оказываемой в рамках государственной функции. Дабы избежать неоднозначного понимания и толкования содержания проекта, далее в настоящей статье при комментировании положений проекта Административного регламента будет использоваться понятие «государственная функция».

Согласно п.1 рассматриваемого проекта Административный регламент разработан «в целях повышения качества и доступности результатов исполнения государственной функции по государственной регистрации актов гражданского состояния ..., создания наиболее комфортных условий для участников отношений, возникающих при государственной регистрации актов гражданского состояния (далее – заявителей), и определяет последовательность действий, а также сроки, в течение которых эти действия должны быть произведены».

Следует признать, что анализ структуры проекта Административного регламента способствует достижению указанной цели. Во втором разделе «Требования к порядку исполнения государственной функции в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» устанавливаются порядок информирования о правилах исполнения государственной функции, порядок получения консультаций, сроки исполнения государственной функции, перечень оснований для отказа в исполнении государственной функции, требования к местам исполнения государственной функции, перечень документов, предъявляемых заявителем, и порядок их представления применительно к регистрации каждого из актов гражданского состояния и совершения иных юридически значимых действий, порядок оплаты исполнения государственной функции.

Третий раздел «Административные процедуры» содержит описание последовательности действий при исполнении государственной функции по государственной регистрации каждого из актов гражданского состояния и совершения иных юридически значимых

действий с указанием временных затрат со стороны должностного лица.

Четвертый раздел проекта «Порядок и формы контроля за исполнением государственной функции» и пятый «Порядок обжалования действий (бездействий) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции» содержат соответствующие правила, направленные на обеспечение интересов как заявителя, так и государства в лице должностных лиц, осуществляющих данную государственную функцию.

Согласимся, формат Административного регламента является наиболее оптимальной формой регламентации процедуры исполнения государственной услуги вообще, а не только государственной регистрации актов гражданского состояния и иных юридически значимых действий.

Однако, именно государственная регистрация актов гражданского состояния имеет всеобъемлющий характер в отличие от иных каких-либо актов регистрации с точки зрения обеспечения частных интересов. Согласимся, в отношении каждого из нас зарегистрировано по несколько актов гражданского состояния и процесс этот не может быть ограничен. Частные интересы обеспечиваются и в том случае, когда регистрация производится и по инициативе третьих лиц – представителей публичных органов. С другой стороны, соблюдение установленных правил в рамках отношений, возникающих при оказании данной государственной услуги, является обязанностью не только регистрирующего органа, но и заявителя, иных лиц, выступающих на стороне заявителя. В связи с этим важным является не просто формальное утверждение Административного регламента как очередного документа, а тщательная проработка его содержания и структуры с целью обеспечения гармонизации частных и публичных интересов при исполнении государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния.