



УДК 340.12:347.182

ГЕНЕЗИС ОРГАНОВ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ: ИСТОРИКО-СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Марина БАСИЛАШВИЛИ,аспирант кафедры общеправовых дисциплин
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы генезис и динамика органов регистрации актов гражданского состояния в качестве основного органа, реализующего государственную политику в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния в Украине, этапизировано развитие законодательства, регулирующего деятельность органов регистрации актов гражданского состояния, определены основные направления совершенствования деятельности органов регистрации актов гражданского состояния в Украине.

Установлено, что брачные традиции украинцев в XVII – XIX вв. характеризовались значительной устойчивостью, почти не менялись на протяжении веков. С конца XVIII века брачно-семейные отношения почти полностью контролировала церковь, и это поддерживало государство, что было закреплено в брачном законодательстве.

Брачное законодательство, построенное на принципах религиозной морали, фактически оставалось неизменным до «великого революционного перелома» второго десятилетия XX века. И в начале XXI века брак в Украине сохранил определенные традиционные особенности. Сегодня население Украины характеризуется высоким уровнем брачности.

Ключевые слова: генезис, акты гражданского состояния, регистрация актов гражданского состояния, органы РАГС.

GENESIS OF CIVIL STATE REGISTRATION BODIES: COMPARATIVE HISTORICAL ASPECT

Maryna BASILASHVILI,Postgraduate Student at the Department of General Legal Disciplines of
Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The article studies the genesis and dynamics of civil registration authorities as the main body that implements the state policy in the field of the State registration of citizen's status acts in Ukraine, stages of the development of legislation that regulates the activities of the CSRB. The main areas for improvement of the authority in Ukraine have been determined. It was found that the marriage traditions of Ukrainians in the 17th and 18th centuries were characterized by a high level of stability and hardly changed over the centuries. Since the end of the 18th century marital and family relations were almost completely controlled by the church, and it was supported by the State, that was enshrined in the marriage legislation.

The marriage legislation, built on the principles of religious morality, had actually remained unchanged until “the great revolutionary breakthrough” by the second decade of the 20th century. And at the beginning of the 21st century, marriage in Ukraine retained certain traditional features. Today, the population of Ukraine is characterized by a high marriage rate.

Key words: genesis, civil status acts, registration of civil status acts, registry offices.

Постановка проблемы. На протяжении всей жизни человек сталкивается с органами государственной регистрации актов гражданского состояния: от рождения, в течение всей жизни (брак, расторжение брака, изменение имени, внесение изменений в актовые записи) и до самой смерти. Система органов регистрации актов гражданского состояния постоянно развивается

и совершенствуется. Однако, на сегодняшний день есть ряд неурегулированных вопросов.

Состояние исследования. Изучением истории возникновения и деятельности органов РАГС занимались такие ученые, как Кудрявцев О.Н., Нечаева А.М., Жилинкова И.В., Цал-Цалко Ю.Ю., Явор О. А. и др. Впрочем, последние не исследовали динамику



и перспективу развития органов РАГС. Определенные аспекты указывают на необходимость углубленного научного исследования данных вопросов.

Целью и задачей статьи является проведение этапизации законодательства, регулирующее деятельность органов РАГС в Украине, проведение сравнительной характеристики нормативных актов, выявление основных недостатков и предложение путей их решения. В процессе исследования использована методология системного анализа, что позволило объединить наработки классиков и современных исследователей. Также в работе использованы исторический, хронологический и сравнительный методы.

Изложение основного материала.

До XVII века брачно-семейные отношения строились и регулировались на основе Домостроя. Фундаментальных документов или указов по поводу регулирования данной стороны жизни населения не было. Развитие семейного права, как одной из составляющих общей правовой структуры государства, началось в эпоху правления Петра I. Один из первых указов провозглашал принцип добровольности бракосочетания. Согласно этому указу родственники с обеих сторон приносили присягу в том, что не заставляли жениха и невесту к браку. В 1714 году царь Петр начинает вводить образовательный ценз для вступления в брак дворян, которые должны были при венчании представлять справки о знании арифметики и геометрии. Данная норма в 1722 году закреплена в Уставе в виде запрета бракосочетания «дураков, которые ни в науку, ни в службу не годятся». Также регламентирована обязанность священников во всех приходах регистрировать все акты гражданского состояния [1].

Указ Синода, изданный в середине сороковых годов этого же века, запретил браки лиц старше 80 лет: «Брак от Бога установлен есть ради умножения рода человеческого, чего от имеющего за 80 лет надеяться весьма отчаянно» [2].

С 1775 года семейное законодательство пополняется новыми правилами. Заключение брака с 1775 года могло осуществляться только в приходской церкви одного из тех, кто женится. До революции не существовало единого для лиц всех вероисповеданий «семейного кодекса». Вопросы заключения брака

и ведения актов гражданского состояния находились в ведении церкви. Парам, принадлежащим к разным конфессиям, для заключения брака требовалось разрешение верховных лиц государства и той церкви, к которой они принадлежали. В большинстве случаев требовалось принятие супругами единой веры.

Революция 1917 года положила начало новому этапу развития семейного законодательства. Декретом «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния» 1917 г. [3] в Украине созданы органы регистрации актов гражданского состояния. До этого соответствующие функции выполняла только церковь. Декретом был установлен брачный возраст: 18 лет – для мужчин и 16 – для женщин.

Декрет Совнаркома Украины «О гражданском браке и о ведении книг записи актов гражданского состояния» от 20 февраля 1919 отменил церковный брак, который до революции был господствующей формой брака, и провозгласил, что в УССР будут признаваться в будущем обязательными браки, зарегистрированные в органах ЗАГС. Церковные же браки были провозглашены Декретом «личным делом тех, кто вступает в брак» и могли заключаться только после государственной регистрации брака в органах ЗАГС⁴. Принятый в то же время декрет «О расторжении брака» предусматривал изъятие дел о расторжении брака из компетенции церковных судов. Согласно этому Декрету брак разрывался по просьбе одного или обоих супругов. Заявления о браке должны были подаваться в местные органы ЗАГС, но поскольку последние были организованы не везде, то эти заявления могли подаваться в народные суды [4].

16 сентября 1918 года ВЦИК РСФСР принял «Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве»⁵, который окончательно утвердил положение о том, что акты гражданского состояния ведутся исключительно гражданской властью: отделами записи актов гражданского состояния.

Законодательно устанавливается, что гражданский (светский) брак, зарегистрированный в отделе ЗАГС, порождает права и обязанности супругов. Брачный возраст остался прежним 16 и 18 лет. Перечень препятствий к заключению брака по сравнению

с предусмотренным указом 1917 года был расширен. Четко проводилась разница между разводом, что прекращает брак на будущее время и признание брака недействительным, имеющим обратную силу и аннулирует брак с момента его заключения. Основаниями для признания брака недействительным считались следующие обстоятельства: заключение брака с лицом, не достигшим брачного возраста, отсутствие согласия на брак одного из супругов, брак между лицами, одно из которых находится в другом, не расторгнутом браке, наличие запрещенных степеней родства, брак с недееспособными. Признание брака недействительным осуществлялось в судебном порядке [5].

Согласно этому кодексу выбор общей фамилии либо двойной, осуществлялся самими супругами, тогда как до революции на принятие двойной фамилии или фамилии жены требовалось высочайшее соизволение. Процедура развода еще больше упростилась. Как и ранее, при взаимном согласии супругов развод производился органами ЗАГС. Дела о расторжении брака по заявлению одного из супругов рассматривались как бесспорные единолично судьей без участия заседателей. В случае неявки обоих супругов дело слушалось заочно. Никаких доказательств распада семьи от тех, что разводятся, не было нужно [5].

В 1923 году в РСФСР началась разработка нового кодекса. В 1925 году его вынесли на всенародное обсуждение [6]. Через год он был принят, а 30 мая 1926 был принят Кодекс законов о семье, опеке, браке и актах гражданского состояния УССР и действовал более 40 лет с внесением в него соответствующих изменений.

Наиболее существенным нововведением этого Кодекса было предоставление правового значения фактическим брачным отношениям. Регистрация брака не была отменена, но фактические брачные отношения были во многом приравнены к зарегистрированному браку. Кодекс устанавливал единый брачный возраст для мужчин и женщин 18 лет [7].

Расторжение брака в суде было отменено совсем, и эта функция была возложена на органы ЗАГС, причем без вызова второго супруга ему только сообщалось о факте развода [8].

В 1968 году впервые был принят общесоюзный семейно-правовой акт –



Закон об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье. В целом расхождение между законодательством отдельных республик было не слишком значительным.

30 июля 1969 года принимается Кодекс о браке и семье РСФСР (20 июня 1969 года УССР). Согласно этому кодексу признавался только зарегистрированный брак [9].

С данного времени совершенствуется процедура заключения брака. Вводятся вступительное слово ведущего свадебной церемонии, обмен кольцами, музыкальное сопровождение – все то, что шло из глубины веков и имело глубокие корни в народе. Создаются новые органы ЗАГС – Дворцы бракосочетания, церемонии которые по торжественности обряда практически не уступали церковным.

Согласно ст. 10 Основ для регистрации брака основным и неременным условием определялось взаимное согласие будущих супругов [10]. Данное положение также нашло регламентацию в кодексах всех союзных республик.

По советскому семейному праву такое согласие имело в виду желание (намерение) создать пожизненный брачный союз. Однако это положение не означало вывод о неразрывности брака. Ведь советское законодательство заинтересовано в создании крепкой семьи, а, следовательно, и брак трактуется, как согласие лиц на его заключение, как на создание пожизненного брачного союза [11]. Основой для развода считался непоправимый распад семьи. При отсутствии у супругов несовершеннолетних детей или споров по поводу имущества развод по взаимному согласию осуществлялся в органах ЗАГС.

Следует отметить, что Основы законодательства о браке и семье и семейные кодексы союзных республик не дали определения брака, как и ранее действовавшее законодательство. Во время законодательного процесса были попытки внести такое определение, но данные предложения не были учтены из-за мнения о том, что брак не исчерпывается лишь признаками, имеющими юридическое значение [12].

Так родилась система органов регистрации актов гражданского состояния, существующая и сегодня. В некоторых странах (например, РФ и Беларусь)

за ними сохранилось название еще с советских времен – «органы записи актов гражданского состояния» (ЗАГС) [13]. В Украине до 2010 года – «органы регистрации актов гражданского состояния» (РАГС) [14].

Таким образом, развитие законодательства, регулирующего регистрацию актов гражданского состояния, можно этапизировать следующим образом (схема 1).

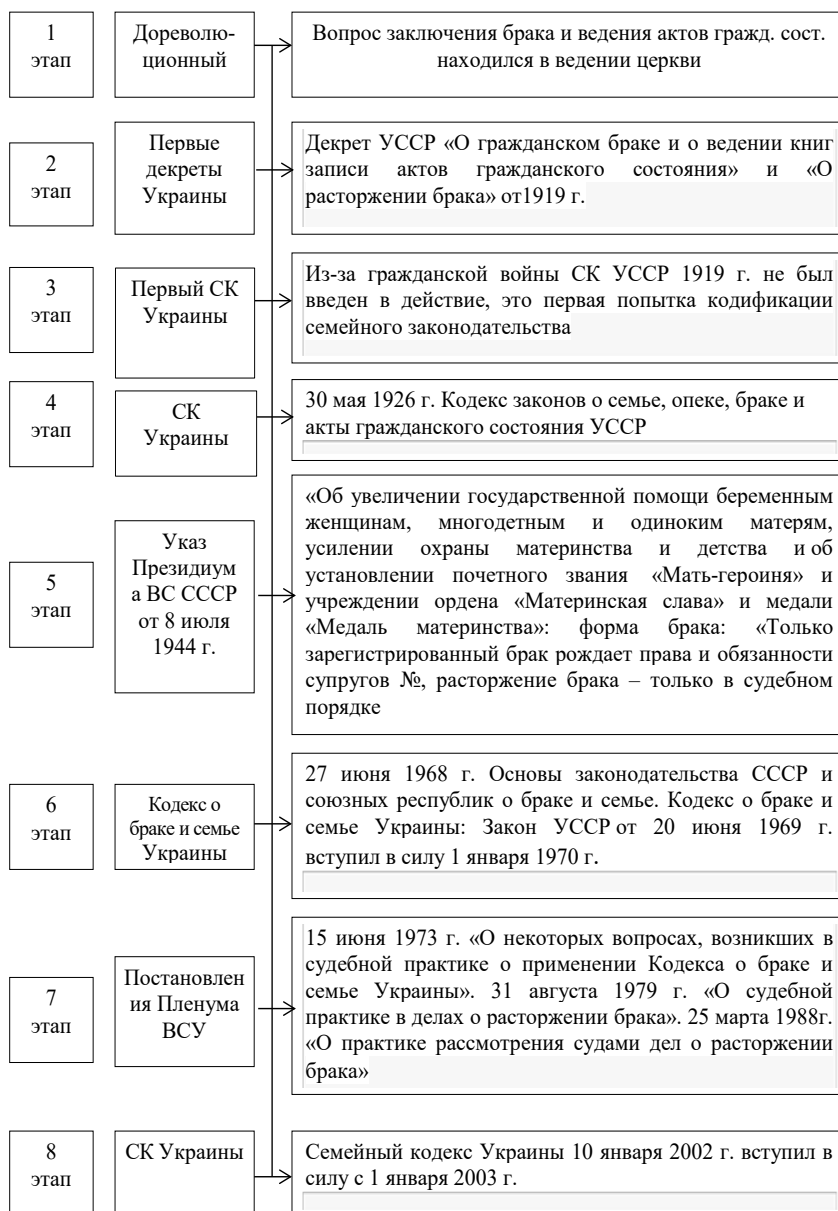
Современное общество является достаточно прогрессивным, в связи с этим изменились приоритеты и взгляды населения, что привело к изменениям в законодательстве.

Так, процедура государственной регистрации брака, расторжения бра-

ка нуждалась в усовершенствовании и упрощении (если ранее законодатель вкладывал в содержание нормы, например, относительно месячного срока регистрации брака для обдумывания решения, срок для расторжения брака, для примирения супругов, то сегодня это не является актуальным).

На сегодняшний день Министерством юстиции Украины в течение 2016 года введены пилотные проекты по государственной регистрации рождения в роддомах, регистрации брака за сутки, подачи заявления о государственной регистрации брака через веб-портал.

Ранее получить свидетельство о рождении можно было только в отделении РАГС по месту жительства одного





из родителей или по месту нахождения роддома. Такой порядок требовал затрат времени на поездки в органы РАГС и ожидания в очередях. С введением пилотного проекта о получении свидетельства о рождении в роддоме при выписке значительно упростилась процедура регистрации. Со временем планируется внедрить эту практику везде по Украине.

С июля 2016 года расписаться можно в сокращенные сроки – в течение 1 дня с момента подачи заявления о регистрации брака и при отсутствии уважительных причин в соответствии с пилотным проектом «Брак за сутки». Впоследствии планируется распространить такой порядок на все регионы Украины, в том числе и на сельскую местность. Как преимуществом, так и недостатком этого проекта можно считать фактор времени: паре не придется ждать несколько месяцев, однако брак, заключенный таким образом, может оказаться поспешным, что не будет способствовать укреплению института брака.

Кроме того, на сайте Информационного ГП Минюста можно воспользоваться некоторыми другими услугами, связанными с актовой записью, например, записаться для подачи заявления о регистрации рождения ребенка. В целом, в Украине имеет место динамика снижения уровня регистрационной нагрузки на органы РАГС, что в определенной степени связано со снижением уровня рождаемости в стране и количества регистрации браков, с 2018 года влияние оказывает передача части функций по регистрации в ЦПАУ (Центр предоставления административных услуг).

Так, услуги РАГС с 11 октября 2017 года (дополнение Кабинетом Министров Украины Перечня административных услуг, в которых указывается, что в органы исполнительной власти, которые предоставляются через ЦПАУ, добавляются услуги РАГС – изменения в распоряжение КМУ № 523). При этом в распоряжении Кабмина предусмотрено, что предоставление услуг РАГС осуществляется отделами государственной регистрации актов гражданского состояния и через ЦПАУ в административно-территориальных единицах и перечень таких услуг определяется Министерством юстиции. То есть, подчеркивается, что предоставление таких услуг осуществляется на основе согласованных решений между территориальными

ми органами Министерства юстиции и органами, которыми образовано такие центры [15].

Предложены следующие пути совершенствования и повышения эффективности деятельности органов РАГС:

- распространение проекта регистрации в роддоме на все родильные дома в стране;

- распространение проекта регистрации брака за сутки на все регионы Украины;

- решение проблемы кадровой нехватки компетентных и опытных специалистов (проведение семинаров, тренингов, курсов повышения квалификации и т.д.). Из-за введения в органах РАГС должности выездных работников или установления дежурства штатных сотрудников в роддомах, возникает проблема нехватки сотрудников на местах. Таким образом, возникает большая загруженность на отделы и большие очереди;

- требует совершенствования, как в функциональности, так и технического уровня веб-портал «Обращение в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния» (как показала практика, он имеет много недостатков и неудобств). Устранение технических проблем, альтернатива проставления электронной подписи или упрощения данной процедуры, устранение необходимости в личном присутствии и т.д.);

- в перспективе необходимо создание единого государственного информационного ресурса между странами, где можно получать информацию о рождении, смерти, регистрации браков / разводов и др. (как пример, часто иностранные граждане пользуясь тем, что нет возможности проверить их на наличие браков, дают не достоверные данные). Поэтому необходимо адаптировать семейное законодательство Украины к настоящему времени.

Выводы. Итак, брачные традиции украинцев в XVII – XIX вв. почти не менялись на протяжении веков. С конца XVIII века брачно-семейные отношения полностью контролировала церковь. Модель брачного поведения украинцев: высокая интенсивность брачности, большое распространение ранних браков, сезонные колебания брачности в соответствии с сельскохозяйственным и религиозным циклом,

распространение модели «брак на всю жизнь», то есть прекращение брака только в случае овдовения – была в значительной мере типичной для населения доиндустриального общества. И эта модель брачности сохранилась и в первые десятилетия XX века, хотя общество, которое уже продвигалось путем индустриализации, потребовало ее обновления. Однако брачное законодательство, построенное на принципах религиозной морали, фактически оставалось неизменным до «великого революционного перелома» второго десятилетия XX века. Следует отметить, что и в начале XXI века брак в Украине сохранил определенные традиционные особенности. Население Украины характеризуется высоким уровнем брачности, и хотя современные цивилизационные особенности брака – повышение возраста вступления в брак, плюрализация форм брачных отношений – и имеют место в Украине, международные сопоставления свидетельствуют, что украинцы раньше и чаще регистрируют брак, чем население большинства стран Европы. Вместе с тем стабильность брака, модель «брака на всю жизнь» отошла в прошлое, и уже многие десятилетия Украина относится к группе стран с наиболее высоким уровнем разводов населения.

Список использованной литературы:

1. Латкин В.Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX ст.). Санкт-Петербург, 1909. С. 513.
2. О недействительности брака, заключенного осмидесятилетним стариком. 9087. Декабря 12. Синодский. URL: <https://runivers.ru/today4.php?ID=63145>.
3. Декрет ВЦБК, СНК РРФСР от 18 декабря 1917 г. «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов состояния». *СУ РРФСР*. 1917. № 11. С. 160.
4. Семейное право Украины : учебник / под ред. В.С. Гопанчука. Киев : Истина, 2002. 299 с.
5. Кодекс законов об актах гражданского состояния, брачное, семейное и опекуное право. *СУ РРФСР*. 1918. № 76–77. С. 818.



6. Сливичкий В.И. Кодекс законов УССР о семье, опеке, браке и об актах гражданского состояния. *Вестник советской юстиции*. 1925. № 22. С. 871–874.

7. Верховский П.В. Новые формы брака и семьи по советскому законодательству. Ленинград : Госуд. изд., 1925. С. 25.

8. Мазуренко Ю.П. Вопросы семейного и брачного права. Харьков, 1924. 57 с.

9. Кодекс о браке и семье РСФСР от 30 июля 1969 г., Кодекс о браке и семье УССР от 20 июня 1969 г., Основы законодательства о браке и семье СССР. С. 6.

10. Основы законодательства о браке и семье СССР. С. 10.

11. Действующее законодательство о браке и семье / Маслов В.Ф., Подопригора З.А., Пушкин А.А. Харьков : Вища школа ; Изд-во при Харьк. ун-те, 1974. 200 с. С. 33.

12. Советское право. 1969. № 2. С. 71–72.

13. ЗАГС. *Словник української мови* : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О.О. Потебні ; редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970. 1980.

14. Закон України «Про органи реєстрації актів громадянського стану» від 24 грудня 1993 р. N 3807 (втратив чинність 27 липня 2010 р. на основі Закону № 2398).

15. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/poslugy-RATSS-cherez-TSNAP.pdf>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Басилашвили Марина Бичиковевна – аспирант кафедры общеправовых дисциплин Харьковского национального университета внутренних дел, главный специалист Харьковского городского отдела государственной регистрации актов гражданского состояния Главного территориального управления юстиции в Харьковской области;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Basilashvili Maryna Bichikoevna – Postgraduate Student at the Department of General Legal Disciplines of Kharkiv National University of Internal Affairs, Chief Specialist of Kharkiv city department of state registration of civil status Main territorial administration of justice in the Kharkiv region;

Marine99988@gmail.com