

Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния: ожидания против реальности

Лобурев Сергей Никитович,
аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
ser-loburev@yandex.ru

В статье проводится анализ деятельности органов ЗАГС до и после введения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния, рассматриваются проблемы, с которыми заявители и органы ЗАГС столкнулись в процессе эксплуатации ЕГР ЗАГС.

Ключевые слова: Единый государственный реестр, органы ЗАГС, технические проблемы, свидетельство, федеральный регистр.

The Unified State Civil Register: Expectations vs. Reality

Loburev Sergey N.
Postgraduate Student of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

The article analyzes the activities of civil registry offices before and after the introduction of the Unified State Register of Civil Status Acts, discusses the problems that applicants and civil registry offices have encountered during the operation of the Civil Registry Office.

Keywords: Unified state register, registry offices, technical problems, certificate, federal register.

Прошел год с момента ввода в эксплуатацию на территории Российской Федерации федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния (далее – ФГИС «ЕГР ЗАГС»). Данное событие не получило достаточного освещения в прессе и практически осталось незамеченным, на что есть достаточно серьезные причины, которые будут рассмотрены ниже.

Органы ЗАГС получили свой долгожданный федеральный электронный реестр последними из регистрационных органов: органы по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним начали осуществлять регистрацию с 1998 г., ФНС России по госрегистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ведут свои реестры с 2002 г., а органы ЗАГС – только с 1 октября 2018 г.

Если сравнивать органы ЗАГС с органами по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, получившие практически одновременное правовое регулирование в 1997 г.¹, последние с тех пор

прошли значительный путь в своем развитии: от функционирования локальных электронных баз в некоторых субъектах РФ, в которых уже тогда производилась регистрация прав, сделок, ограничений (в г. Москве – в Московской регистрационной палате, в Московской области – в Московской областной регистрационной палате), создания федеральной сети органов регистрации прав на территории всей страны с ведением Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним до слияния двух баз данных: кадастра недвижимости и Единого государственного реестра прав, и создания на их базе Единого государственного реестра недвижимости, что является логичным и правильным продолжением реформ в данной области. Однако в данный момент практическая реализация объединения двух разных типов реестра оказалась далека от реальности, возникли огромные технические сложности в реализации данной идеи, что требует в том числе внесения значительных изменений в действующий Федеральный закон от 13 июля 2015 г.

¹ Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс». (Далее – Закон № 143-ФЗ.);

СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

№ 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», являющийся вторым законом, регулирующим правоотношения в данной области.

В отличие от органов Росреестра органы ЗАГС почти 20 лет находились на «задворках», в том числе и технических новшеств, которые развивались обособленно от других регистрационных органов страны и выбывали из системы данных органов, что не позволяло производить полноценное электронное и иное взаимодействие между ними. В некоторой степени это имеет место и в настоящее время в связи с тем, что органы ЗАГС являются децентрализованными, обособленными органами, действующими внутри субъекта РФ, входящими в систему исполнительных органов субъектов РФ и не имеющими своего центрального органа на федеральном уровне, не имеющими общей федеральной сети органов, при этом осуществляющими государственную функцию по госрегистрации актов гражданского состояния. На территории 85 субъектов РФ велось 6400 локальных не связанных между собой баз данных. Е.А. Кириллова в своей статье 2017 г. подтверждает данный факт: «...в каждом субъекте РФ записи актов гражданского состояния ведутся в разных программах, в локальных информационных ресурсах, отсутствуют единые стандарты программного обеспечения, а между территориальными органами ЗАГС нет электронного взаимодействия, все это приводит к ошибкам в информации, которую используют органы власти и нотариат»².

В этом, по мнению автора, кроется одна из главных причин «отсталости» этих органов от других регистрационных органов, изначально неправильно созданная конструкция органов ЗАГС на территории такой огромной страны вылилась в проблемы функционирования и невозможность встроиться в систему государственных органов страны.

Однако времена изменились, когда Президент РФ³ в 2016 г. решил реформировать и тем самым разрешить данную проблему децентрализованности созданием ФГИС «ЕГР ЗАГС», которая должна была стать тем объединяющим моментом, позволяющим хотя бы электронно объединить работу органов ЗАГС в 85 субъектах РФ и встроить их в систему остальных федеральных органов. Создана новая нормативная база, регламентирующая деятельность ЕГР ЗАГС, принятые десятки нормативных актов.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 472-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об актах гражданского состояния” и Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об актах гражданского состояния”» срок первоначального ввода в эксплуатацию

ФГИС «ЕГР ЗАГС» с 1 января 2018 г. по техническим причинам был перенесен на 1 октября 2018 г.

Несмотря на принятые меры: обучение около 15 тыс. сотрудников органов ЗАГС работе в ФГИС «ЕГР ЗАГС», девятимесячная доводка программного обеспечения, наладка каналов связи, ФНС России, как оператором ФГИС «ЕГР ЗАГС», было принято решение ввести реестр в эксплуатацию с 1 октября 2018 г., понимая, что система в целом не доработана, многочисленные технические проблемы функционирования системы не разрешены. Вторичный перенос сроков был невозможен, что привело к следующим негативным последствиям для заявителей. На протяжении всего года фиксировались массовые сбои в работе ФГИС «ЕГР ЗАГС» по всей стране⁴, многочисленные очереди заявителей, увеличение времени обслуживания одного заявителя от 30 мин. до 2 час.⁵ при норме предоставления услуг не более 15 мин., неполучение в срок заявителями свидетельств о госрегистрации актов гражданского состояния. Это привело к многочисленным жалобам заявителей в Минюст России. Территориальные органы Минюста России реагировали на данную ситуацию в течение года: проведением совещаний⁶, видеоконференций⁷, размещением на своих сайтах предупреждений⁸ о нестабильно работающей ЕГР ЗАГС и увеличении сроков предоставления услуг по госрегистрации актов гражданского состояния.

В первые месяцы работы системы из-за многочисленных технических сбоев зафиксированы случаи регистрации актов гражданского состояния без ввода информации и распечатки свидетельств о госрегистрации актов гражданского состояния из ЕГР ЗАГС. В некоторых субъектах РФ после 1 октября 2018 г. продолжалась работа органов ЗАГС в их региональных базах данных, заполнение свидетельств о госрегистрации актов гражданского состояния производилось ручным способом, с помощью текстовых редакторов, с последующим внесением информации в ЕГР ЗАГС, что было делать категорически запрещено. До настоящего времени многочисленные технические проблемы функционирования ЕГР ЗАГС не разрешены, не наложено полноценное взаимодействие органов ЗАГС через ЕГР ЗАГС с другими органами ЗАГС и органами государствен-

⁴ 16 июля 2019 г. В работе компьютерной системы ЗАГС по всей России произошел сбой. URL: <https://www.rbc.ru/society/16/07/2019/5d2dbd019a794704f02e643a> (дата обращения: 02.12.2019).

⁵ Интернет-сайт Управления ЗАГС Курганской области. URL: http://zags.kurganobl.ru/itogi_vnedreniya_fgis_egr_zags_v_organakh_kurgansko.html (дата обращения: 02.12.2019).

⁶ 25 июня 2019 г. проведено совещание по вопросам работы государственной информационной системы Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния. URL: <https://minjust.ru/ru/novosti/sostoyatos-soveshchanie-po-voprosam-raboty-fgis-egr-zags> (дата обращения: 02.12.2019).

⁷ 26 февраля 2019 г. Минюстом России проведена видеоконференция. URL: <https://governors.ru/news/Minjust-Rossii-provel-videokonferencziyu-po-voprosam-promyslennoy-ekspluataczii-EGR-ZAGS/195177> (дата обращения: 02.12.2019).

⁸ Интернет-сайт Управления юстиции Алтайского края. URL: <https://altjust.ru/news/1564> (дата обращения: 02.12.2019).

² Кириллова Е.А. Электронное взаимодействие нотариата с Единым государственным реестром ЗАГС: новеллы законодательства // Нотариус. 2017. № 5. С. 32.

³ Указ Президента РФ от 15 января 2016 г. № 13 «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины при осуществлении расчетов с Пенсионным фондом Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации и Федеральным фондом обязательного медицинского страхования» // СПС «КонсультантПлюс».

ной власти РФ посредством системы межведомственного электронного взаимодействия⁹.

Согласно Приказу Минюста РФ от 13 августа 2018 г. № 167 «Об утверждении форм бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и правил заполнения форм бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния»¹⁰, вступившему в силу с начала функционирования ЕГР ЗАГС – 1 октября 2018 г., утвердившему бланки свидетельств о госрегистрации актов гражданского состояния нового образца, которые формируются и распечатываются из ЕГР ЗАГС с нанесением в левом верхнем углу свидетельства QR-кода для подтверждения внесения акта в ЕГР ЗАГС, Письму Минфина РФ и ФНС России от 10 июня 2019 г. № ГД-4-14/11077@ «О размещении мобильного приложения “Реестр ЗАГС” в магазинах приложений App Store и Google play» предусмотрена возможность скачивания и использования мобильного приложения «Реестр ЗАГС» для смартфонов, позволяющее считать QR-код и проверить наличие записи акта. Так, в июле 2019 г. в одном из отделов ЗАГС Московской области автором статьи получено новое свидетельство о госрегистрации акта гражданского состояния на бланке старого образца без QR-кода, при вводе реквизитов выданного свидетельства вручную приложение не показало нахождение записи в реестре.

До конца 2020 г. будет закончена работа по оцифровке актовых записей, содержащихся в актовых книгах на бумажных носителях начиная с 1 января 1926 г. до 1 октября 2018 г. Необходимо отметить, что подобная работа проводится не в полном объеме, а «по факту» наличия актовых книг, без учета актовых книг, утраченных в результате пожаров, затоплений, эвакуаций, переездов и других причин. Перевод актовых записей в электронный вид производится операторами посредством ручного переноса сведений¹¹, включаемых в запись акта гражданского состояния, а также сканирования и размещения сканобразца по каждой актовой записи в ЕГР ЗАГС, после чего электронные данные заверяются электронно-цифровой подписью работников органов ЗАГС¹². В связи с этим возникает опасность внесения в ЕГР ЗАГС данных с многочисленными ошибками операторов, которые будут накладываться на ошибки, содержащиеся в самих архивных документах, что в дальнейшем может привести к тому, что необходимая информация не будет

найдена. Например, заявители не смогут подтвердить свое родство с наследодателями, тем самым не вступят в права наследования. Тем не менее к 2021 г. ЕГР ЗАГС должен сформироваться в полном объеме, что позволит заявителям обращаться по месту их жительства или пребывания за повторными свидетельствами и справками в любой отдел ЗАГС на территории страны, независимо от места совершения и хранения актовых записей.

У всех регистрационных органов существует тенденция к отказу от выдачи бумажных свидетельств о госрегистрации, так, Росреестр отказался от них с 2016 г., ФНС России в отношении субъектов предпринимательской деятельности – с 2017 г., и переходу к предоставлению заявителям выписок из реестра, которые подтверждают факт осуществления регистрации и являются актуальными сведениями на момент обращения заявителя. Такая возможность, но пока только в отношении выдачи выписок из реестра, заявлена и в отношении органов ЗАГС, практически реализуется только в отношении органов власти посредством системы межведомственного электронного взаимодействия и вообще не реализована в отношении физических лиц.

Так, абз. 6 п. 1 ст. 13.2 Закона № 143-ФЗ и Постановлением 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, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹³ предусмотрена возможность запроса физическим лицом сведений о госрегистрации актов гражданского состояния (выписок), содержащихся в ЕГР ЗАГС, составленных в отношении указанного физического лица и в отношении каждого из его детей, не достигших совершеннолетия. Из ответа ФНС России, размещенного на сайте¹⁴, сказано, что предоставление указанных сведений осуществляется посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ) и региональных порталов государственных и муниципальных услуг. Автором статьи проверена работа трех порталов государственных и муниципальных услуг на предмет предоставления указанных выше сведений: портала Госуслуг РФ¹⁵, г. Москвы¹⁶ и Московской области¹⁷, ни на одном из этих порталов не реализована возможность получения подобных сведений. Положения вышеуказанного федерального закона и поста-

⁹ Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О Единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (ред. от 20.11.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Приказ Минюста РФ от 13 августа 2018 г. № 167 «Об утверждении форм бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния и правил заполнения форм бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния» (зарег. в Минюсте РФ 15.08.2018 № 51901) // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2016 г. № 2934-р «Об утверждении перечня сведений, включаемых в запись акта гражданского состояния, конвертируемую (преобразуемую) в форму электронного документа» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 254 «Об утверждении Правил перевода в электронную форму книг государственной регистрации актов гражданского состояния (актовых книг)» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Пункты 36–60 Постановления 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, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Официальный сайт ФНС России, раздел «Часто задаваемые вопросы», 2019. URL: www.nalog.ru (дата обращения: 02.12.2019).

¹⁵ Интернет-сайт портала Госуслуг Российской Федерации. URL: <https://gosuslugi.ru> (дата обращения: 02.12.2019).

¹⁶ Интернет-сайт портала городских услуг города Москвы. URL: <https://mos.ru> (дата обращения: 02.12.2019).

¹⁷ Интернет-сайт портала государственных и муниципальных услуг Московской области. URL: <https://uslugi.mosreg.ru/> (дата обращения: 02.12.2019).

СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

новления Правительства РФ не реализованы на практике и являются в настоящий момент недействующими. В связи с этим автор статьи обратился в ФНС России с обращением и получил следующий ответ: «...ФНС России в рамках полномочий оператора ЕПГУ приступили к доработке информационных систем в части реализации положений п. 1 ст. 13.2 № 143-ФЗ, но не могут их завершить без утвержденных форм. В случае утверждения Минфином России форм до конца 2019 г. вывод услуги на ЕПГУ возможен в 1 квартале 2020 г....»¹⁸.

Фактический заказ повторных свидетельств (справок) о госрегистрации актов гражданского состояния возможен только через портал Госуслуг РФ с их получением в соответствующем отделе ЗАГС.

Вопрос об отказе от бумажных свидетельств органами ЗАГС и переходе на выдачу заявителям вместо них списка из реестра¹⁹ или «электронных записей»²⁰ в настоящий момент не находится на рассмотрении органов власти, но реализация данного вопроса будет являться логичным продолжением, характерным для деятельности всех регистрационных органов, и общемировой тенденцией.

Общей проблемой для регистрационных органов России остается повышение уровня актуальности и правильности данных, содержащихся в электронных реестрах, а также накопление и сохранение персональных данных граждан страны.

Технические ошибки в записях реестра, умышленные действия сотрудников (мошенничество) этих органов могут приводить к отрицательным последствиям для граждан, поэтому вопрос ответственности должностных лиц должен быть еще раз проработан на более высоком

¹⁸ Ответ ФНС России от 21 ноября 2019 г. № ГД-3-14/10002@ «О результатах рассмотрения интернет-обращения Лобурова С.Н. по вопросу отсутствия на ЕПГУ возможности получения из ЕГР ЗАГС в электронном виде сведений в отношении себя и своих несовершеннолетних детей» // Документ опубликован не был.

¹⁹ «...ФНС России обращает внимание, что предоставление указанной информации будет носить исключительно информационный характер, ее использование в качестве юридически значимой для получения услуг в других органах власти не представляется возможным с учетом норм действующего законодательства...». См.: Там же.

²⁰ В 2018 г. министр Минкомсвязи России К.Ю. Носков выступил с предложением отказаться от бумажных свидетельств о рождении и перейти на «электронную запись» о рождении. URL: <https://www.kp.ru/online/news/3191953/> (дата обращения: 02.12.2019).

Литература

1. Кириллова Е.А. Электронное взаимодействие нотариата с Единым государственным реестром ЗАГС: новеллы законодательства / Е.А. Кириллова // Нотариус. 2017. № 5. С. 32–34.

уровне и привести не только к ответственности должностных лиц (ст. 13.11, 13.14 КоАП РФ, ст. 137, 155 УК РФ), но и самого государства в восстановлении нарушенных прав лица за счет государства.

Так, в результате недостоверных данных о регистрации прав собственности, содержащихся в Едином государственном реестре прав, добросовестные приобретатели земельных участков были лишены прав собственности. Европейский суд по правам человека в деле «Сергунин и другие против России»²¹ подчеркнул, что проверка законности оснований регистрации права собственности является обязанностью государства и его органов. Права собственности добросовестных приобретателей были успешно зарегистрированы, представители России в судебном заседании не доказали причины, по которым существующие основания проверки законности такой регистрации оказались недостаточны. Поэтому имущественные последствия недобросовестного отчуждения несет государство, а не гражданин. Подобное изъятие земельных участков было признано незаконным, заявителям присуждены компенсации.

В сложившейся ситуации, при неудовлетворительной работе ЕГР ЗАГС, в настоящий момент реестр не может служить достоверным источником содержащейся в нем информации, а органы государственной власти не могут обеспечить стабильность и законность гражданского оборота в результате его использования. В дальнейшем не исключены судебные разбирательства в целях восстановления нарушенных прав граждан РФ как внутри РФ, так и в ЕСПЧ.

Таким образом, проблемы, которые существовали до введения и после ЕГР ЗАГС, не только не разрешены, их стало еще больше. Несмотря на наличие временных технических проблем в программном обеспечении ЕГР ЗАГС, по-прежнему, как и до введения ЕГР ЗАГС, отсутствует единообразие правоприменимой практики в субъектах РФ, при четком нормативном регулировании часть норм реально не заработала и не исполняется.

²¹ Постановление ЕСПЧ от 9 октября 2018 г. «Дело Сергунин и другие (Sergunin and Others) против России» (жалоба № 54322/14 и 2 других) // СПС «КонсультантПлюс».

Мы в социальных сетях Facebook и Instagram!
Анонсы мероприятий, фотоотчеты и свежие новости нашего издательства.
ПОДПИСЫВАЙТЕСЬ!
Facebook: <https://www.facebook.com/ig.lawinfo>
Instagram: <https://www.instagram.com/ig.lawinfo/>