

**ЭВОЛЮЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ЗАПИСИ АКТОВ  
ГРАЖДАНСКОГО СОСТОЯНИЯ В РОССИИ**

© 2017 Березовский Д.В., Тулинова А.А.

Самарский университет государственного управления  
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

Статья посвящена истории развития органов записи актов гражданского состояния. В общих чертах раскрывается деятельность органов ЗАГС и сами процедуры регистрации актов гражданского состояния в России на протяжении истории существования этого правового института.

Ключевые слова: государственное управление, органы ЗАГС, акты гражданского состояния.

Одной из ключевых функций государства по регулированию прав и свобод граждан является регистрация юридических фактов, связанных с рождением, смертью жителей, вступлением в брак и расторжением брака гражданами Российской Федерации. У этого института есть достаточно большое историческое наследие, известное еще с «допетровских» времен. Эти функции возлагались на хранителей дворянских ценностей и церковных работников.

Впервые обязательную регистрацию браков и рождений государство ввело в 1722 году во время царствования великого русского реформатора и первого императора России — Петра I. Ранее ведение семейного генеалогического древа считалось частным делом каждого дворянского рода, крестьянские же родословные мало интересовали как государство, так и самих помещиков, собиравших оброк не с отдельного человека, а «со двора».

«Предшественниками» нынешних работников ЗАГСов можно считать священнослужителей. Вплоть до Октябрьской революции записи рождений, смертей и браков вела церковь. Там заносили в метрики имена и фамилии вступающих в брак, время совершения таинства, год, месяц и день рождения жениха и невесты, их вероисповедание, прежнее семейное состояние, сословие, место жительства жениха, его занятие (а также занятие невесты, если перед браком она самостоятельно приобретала средства пропитания), наконец, грамотны ли они и могут ли

собственноручно расписаться в метрике. Короткие выписки из этих документов направлялись в полицейскую часть по месту жительства жениха.

В церковных метрических книгах можно найти сведения о бракосочетании, рождении, крещении и смерти людей. Вот типичная запись начала века: «У крестьянина Московской губернии, Бронницкого уезда, Ульянинской волости, деревни Старниковой Николая Степанова Анисина и законной жены его Матрены Григорьевой родился 13 февраля 1915 года сын Евгений и крещен 22 февраля 1915 года Московской Троицкой, в Серебрянниках, церкви, что удостоверили протоиерей Харитонов и диакон Орлов» [1].

Метрические книги велись в двух экземплярах: один экземпляр оставался в церкви, а второй направлялся на хранение в архив консистории (учреждение, которое подчинялось епархиальному архиерею и наделялось церковно-административными и судебными функциями). Велись метрические книги в церковных приходах до 1918 года, а в некоторых районах до 1921 года. Затем регистрация актов гражданского состояния была передана подотделам ЗАГСов местных органов исполнительной власти.

Самостоятельная история органов ЗАГС берет свое начало с 1917 года с момента принятия декрета ЦИК и Совета Народных Комиссаров РСФСР от 18 декабря 1917 года «О гражданском браке, о детях и о ведении книг актов гражданского состояния» [2].

С годами менялась не только структура органов ЗАГС, но и совершенствовались и усложнялись сами процедуры заключения брака. Люди стремились к более торжественному и запоминающемуся оформлению самого главного события в своей жизни. И уже вскоре вводятся вступительное слово ведущего свадебной церемонии, обмен кольцами и музыкальное сопровождение.

В 1960 году решением исполкома Моссовета были созданы Дворцы бракосочетания. Первое такое учреждение было открыто в Москве на улице Грибоедова. сначала в нем регистрировали браки с иностранцами. Сейчас в трех Дворцах бракосочетаний заключается примерно треть всех московских браков.

В 1962 году появились специализированные службы для новобрачных. Государство, которое заботилось о приросте населения, решило максимально облегчить процесс вступления в брак. Так возникла фирма «Весна», где без очередей можно было купить свадебное платье или костюм. В особой секции «Ювелирторга» продавались обручальные кольца. Машины для свадебного кортежа заказывали в управлении автомобильного транспорта, а фабрика фоторабот печатала фотографии молодоженов.

Для детей в ЗАГСе предусмотрены свои памятные церемонии. В честь новорожденных малышей их родителям вручают поздравительные адреса и значки. В день регистрации новорожденного в ЗАГС можно прийти с бабушками, дедушками и друзьями. Для этого праздника пишутся свои сценарии.

Регистрация рождения новых граждан проходит и вне стен ЗАГСа. В Западном округе в родильном доме №3 в канун знаменательных дат проходят торжественные регистрации новорожденных. Государственную регистрацию проводит начальник Вернадского отдела ЗАГС.

Мама в палате заполняет заявления с указанием сведений, необходимых для составления актовой записи, а папа предоставляет все необходимые документы. Семье дают возможность в спокойной обстановке выбрать имя своему ребенку. Представители отдела ЗАГС предоставляют новоиспеченным родителям необходимую законодательную базу, разъясняющую порядок регистра-

ции акта рождения и порядок назначения и выплаты пособия в связи с рождением ребенка.

В выписном зале завершается торжественная церемония регистрации. Родителей поздравляют врачи, представители префектуры ЗАО г. Москвы и управления ЗАГС. В самом финале под звуки музыки папы принимают из рук медицинских сестер голубые и розовые «конверты» со своими наследниками. На каждом этапе этой церемонии чувствуются забота и участие сотрудников ЗАГС.

Главное сокровище любого ЗАГСа — архив. Ведь согласно закону наше правовое состояние «возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей» фиксируется именно в ЗАГСе. В объединенном архиве ЗАГСов Москвы насчитывается более 20 миллионов записей. Срок хранения документов — сто лет. Идет ли речь о праве собственности, наследования или об оформлении пенсий и пособий, люди идут именно сюда. К сотрудникам архива обращаются с запросами органы опеки и попечительства, суды, прокуратура и правоохранительные органы. Здесь помогают в розыске пропавших, занимаются выпиской умерших из квартир, регистрируют тех, кто потерял свой паспорт.

Помимо прочего, хранящаяся в ЗАГСах информация представляет чрезвычайно ценный материал для исследователей. Ведь это одна из самых стабильных и древних документных систем, существующая в России еще со времен Петра Первого. Филологи с ее помощью составляют русский именник. Историческую ценность московских строений нередко определяют по фамилиям их владельцев. В вопросах миграции, о рождении, браках и смертях выдающихся людей, о поисках репрессированных ученые обращаются в архивы ЗАГСов.

Были времена, когда справки выписывались вручную. Ошибки приводили к множеству исправлений в актовых записях. Да и почерк у многих был далеко не каллиграфическим. Чтобы зарегистрировать рождение ребенка, граждане чуть не по два дня стояли в очереди. Дважды в месяц в ЗАГС приходил сотрудник органов социального обеспечения для получения сведений об умерших пенси-

онерах, чтобы прекратить выплаты пенсий и пособий. Из-за случившейся порой путаницы переплата составляла в среднем от двух до шести месяцев, а бывало и до трех лет.

Первый компьютер, казавшийся в те времена последним словом техники, «ГДРовский» клон IBM PC «Роботрон» с монохромным экраном появился в московских ЗАГСх в 1989 году. Так начался перевод бумажных документов в электронную форму. В 1997 году была запущена многоуровневая автоматизированная интегрированная система (МАИС) «ЗАГС» Москвы. Сегодня все архивные документы, начиная с тех, что датируются 1990 годом, хранятся в цифровом виде.

Сейчас органы ЗАГС все активнее подключаются к технологиям обработки больших данных и данная сфера активно проникает в их деятельность, о чем пишут ряд авторов [3].

Важную роль в повышении профессионального мастерства ведущих торжественную регистрацию брака играет обучение в Российской академии переподготовки и повышения квалификации работников искусства, культуры и туризма. Именно там сотрудники ЗАГСов получают навыки режиссуры и актерского мастерства.

В каждом отделе разрабатываются и накапливаются тематические сценарии, используемые в канун государственных и городских праздников (например, Международный день семьи).

Высокая квалификация нынешних специалистов, работающих в ЗАГСх, является результатом современной кадровой политики.

Мнение исследователей в этой области следующее: «Несмотря на опыт, накопленный с 1917 года, в сфере организации и деятельности органов записи актов гражданского состояния для Российской Федерации вопросы деятельности органов ЗАГС являются полностью не исследованными и в силу этого требуют специального административно-правового исследования. Развитие и деятельность органов записи актов гражданского состояния в России происходит в специфических условиях, когда государство в своем развитии переходит от тоталитарного к демократическому устройству» [4].

С момента образования органы ЗАГС имели разную ведомственную подчиненность, отражая изменения политического строя государства. На фоне этих перемен значение работы органов ЗАГС существенно возросло и потребовало изменений. Преобразование системы стало возможным с принятием Федерального закона «Об актах гражданского состояния», который определил полномочия на осуществление государственной регистрации актов гражданского состояния федеральными и наделил субъекты Российской Федерации правом самостоятельно решать вопросы образования и деятельности органов ЗАГС.

Поскольку запись актов гражданского состояния – это компетенция субъектов РФ, то органы ЗАГС – это органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, формируемые губернатором или правительством региона, которые выполняют свою компетенцию в строгом соответствии с законом и обеспечивают реализацию государственной политики в области актов гражданского состояния на всей территории Российской Федерации.

Интересна история становления и развития органов ЗАГС и деятельности этих структур в Самарской области.

На основе положения, принятого съездом председателей губернских Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, в октябре 1918 года был образован губернский отдел управления Самарского губисполкома, в составе которого был учрежден подотдел записи актов гражданского состояния. В ведение этого подотдела перешел архив Самарской духовной консистории и проведения регистрации всех актов гражданского состояния. В соответствии со статьей 12 Кодекса законов РСФСР об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве, циркулярным распоряжением комиссариата внутренних дел и постановлением губисполкома при Самарском губернском отделе управления 10 января 1919 года был организован губернский отдел записи актов гражданского состояния. Приказом Самарского губисполкома в церквях всех вероисповеданий и сект была прекращена официальная запись всех актов о рождении, браке, смерти.

В связи с тем что с начала революции до 1918 года органы ЗАГС не были организованы, а с 8 июня по 8 октября 1918 года территория Самарской губернии была захвачена чехословаками, на распорядительном заседании Президиума Самарского губисполкома от 7 августа 1924 года на основе имеющихся документальных записей было принято решение установить временем фактического начала регистрации актов гражданского состояния в городе Самаре - 10 октября 1918 года, в губернии - 1 апреля 1919 года.

Долгое время в Куйбышевской области деятельность «загсов» была сугубо формальной.

Лишь в середине 70-х годов указом Правительства СССР «О проведении регистрации брака в торжественной обстановке» Горисполком и Горком партии города приняли решение построить для молодых людей г. Куйбышева Дворец бракосочетаний. В это время было начато строительство комбината бытового обслуживания населения г. Куйбышева, и к середине 80-х годов достроенное здание обрело новый статус: из комбината бытового обслуживания превратилось во Дворец бракосочетаний г. Куйбышева Куйбышевской области.

С учетом требования о создании торжественной обстановки для государственной регистрации заключения брака была проведена большая работа в подготовке обряда. Для разработки сценария церемонии были привлечены работники культуры, т.е. артисты Куйбышевского театра драмы, режиссер ТЮЗа. Обряд был утвержден Министерством бытового обслуживания РСФСР.

Торжественное открытие Дворца бракосочетаний г. Куйбышева как отдела Исполкома Куйбышевского городского Совета народных депутатов состоялось 18 января 1984 года.

В соответствии с постановлением главы администрации № 245 от 23.04.92 «О реорганизации аппарата исполкома городского Совета народных депутатов г. Самары» [6], постановлением № 986 от 28.06.93 утверждено положение о Дворце бракосочетаний администрации г. Самары.

До конца 1997 года во Дворце бракосочетаний г. Куйбышева производилась только государственная регистрация заключения

брака. В соответствии с Федеральным законом от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» с 23.12.1997 во Дворце бракосочетаний администрации г. Самары стала производиться государственная регистрация расторжения брака.

Самарский Дворец торжеств на углу улиц Полевой и Молодогвардейской является самым популярным местом бракосочетания в Самаре. В народе этот ЗАГС называют «Теремком» за необычную форму здания, которое напоминает скорее модернистскую церковь. Здание было построено по эскизам местных архитекторов Каркарьяна и Герасимова в 1984 году. Строительство шло на протяжении десяти лет. В 2003 году дворец был закрыт на шесть лет, а в 2009 году здание было отремонтировано и обрело внутренний дворик.

ЗАГС «Теремок» считается одним из архитектурных шедевров Самары. Перед архитекторами стояла задача построить принципиально новое сооружение советской эпохи для проведения торжественных обрядов. В то время существовал запрет на проекты общественных сооружений, поэтому дворец проектировался как комбинат бытового обслуживания со швейным цехом на месте зала торжеств. Сегодня в центральной части здания, где проходят церемонии, возведены огромные витражные окна, а вспомогательные помещения расположены в двух крыльях дворца.

Областной отдел ЗАГС существовал в Куйбышевской области с 1977 года. В разное время областной отдел ЗАГС возглавляли:

1977-1982 гг. – Коростелева Нина Степановна, заведующая отделом записи актов гражданского состояния исполкома Куйбышевского областного Совета народных депутатов;

1982-1993 гг. – Хандогина Валентина Петровна, заведующая отделом записи актов гражданского состояния исполкома Самарского (Куйбышевского) областного Совета народных депутатов (Совета депутатов трудящихся) (аппарата Администрации Самарской области).

В настоящее время официальным органом ЗАГС в Самарской области является Управление записи актов гражданского состояния Самарской области, чья история началась 4

марта 2003 года, когда в соответствии с постановлением Губернатора Самарской области от 04.03.2003 № 61 «Об органах записи актов гражданского состояния в Самарской области» отдел записи актов гражданского состояния аппарата Администрации Самарской области был преобразован в управление записи актов гражданского состояния аппарата Администрации Самарской области.

Это преобразование в целях реализации статьи 4 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» [7], Закона Самарской области от 31.12.2002 № 112-ГД «Об органах записи актов гражданского состояния Самарской области» дало возможность объединить все органы ЗАГС муниципальных образований Самарской области в единую структуру управления.

В соответствии с постановлением Правительства Самарской области от 15.02.2006 № 16 «Об управлении записи актов гражданского состояния Самарской области» управление вышло из состава аппарата Правительства Самарской области.

Первым руководителем управления в 2003-2007 гг. была Иванушкина Валентина Васильевна (в 1993-2003 гг. – начальник отдела ЗАГС аппарата Администрации Самарской области).

С 2007 года руководителем управления является Мельник Екатерина Львовна.

Руководитель управления назначается на должность и освобождается от должности Губернатором Самарской области по согласованию с Министерством юстиции Российской Федерации.

В структуру управления входят руководитель управления, заместитель руководителя управления - начальник отдела, 51 отдел, в том числе 46 территориальных отделов записи актов гражданского состояния и 2 Дворца бракосочетания, осуществляющие государственную регистрацию актов гражданского состояния на территориях муниципальных образований Самарской области.

Управление является органом исполнительной власти Самарской области, образованным в соответствии с законодательством Российской Федерации, Законом Самарской области «Об органах записи актов гражданского состояния в Самарской области» в це-

лях осуществления государственной регистрации актов гражданского состояния на территории Самарской области.

Управление является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс и смету, а также открытые в установленном порядке счета, необходимые для деятельности управления, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием, другие необходимые для осуществления своей деятельности печати, штампы, бланки.

В ведении управления находятся следующие вопросы: государственная регистрация актов гражданского состояния в Самарской области в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства; исправление, изменение, восстановление и аннулирование записей актов гражданского состояния; создание и обеспечение сохранности архивного фонда записей актов гражданского состояния; выдача документов о государственной регистрации актов гражданского состояния из архива; проставление штампа апостиль на документах, выданных органами ЗАГС Самарской области; совершенствование деятельности органов записи актов гражданского состояния в Самарской области, повышение уровня правового обслуживания граждан; реализация государственной политики в области семейного права в соответствии с действующим законодательством.

Система органов ЗАГС – одна из самых стабильных систем, которая фиксирует все изменения гражданского состояния каждого человека. Документы о государственной регистрации актов гражданского состояния носят правоустанавливающий характер, и поэтому должны быть составлены вовремя, грамотно, в соответствии с законодательством. Сотрудники органов ЗАГС стараются выполнять свою работу со всей ответственностью не только перед сегодняшним днем, но и перед историей.

В настоящее время одним из приоритетных направлений деятельности управления является информатизация органов ЗАГС в целях предоставления услуг в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния в электронном виде.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации, принят Государственной Думой 21.10.1994г. с изменениями от 20.02.1996, 12.08.1996, 24.10.1996. Статья 47 «Регистрация актов гражданского состояния» (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) [[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/6e06b4d1eb0a15f4a4699d810462eae8ee1d12c/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/6e06b4d1eb0a15f4a4699d810462eae8ee1d12c/)].
2. Закон СССР от 3 июля 1991г. «О порядке перемены гражданами СССР фамилий, имен, отчеств» – Ведомости СНД СССР и ВС СССР – 1991 – №29.[ <http://docs.cntd.ru/document/9003800/>].
3. Инструкция о порядке регистрации актов гражданского состояния в РСФСР – КоБС (с постановочными материалами) от 17 октября 1969 года N 59, с изменениями на 5 июня 1984 года. [<http://docs.cntd.ru/document/9038420/>].
4. Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» №143-ФЗ от 15.11.1997г. ст.4,5. (ред. от 03.07.2016), [<http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-15111997-n-143-fz-ob/>].

## EVOLUTION OF ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF CIVIL REGISTRATION BODIES IN RUSSIA

© 2017 Denis V. Berezovskiy, A.A. Tulinova

Samara University of Public Administration “International Market Institute”, Samara, Russia

The article is devoted to the history of the development of civil registration bodies. In general terms, the author describe the activities of the registry offices and the procedures for registering acts of civil status in Russia throughout the history of the existence of this legal institution.

Key words: state administration, civil registry offices, civil status acts.