

Отказ органа ЗАГС в выдаче документа представителю по доверенности со ссылкой на то, что «ЗАГС не является административным органом»: правовая квалификация, нарушенные нормы и механизмы привлечения должностных лиц к ответственности

Краткая постановка вопроса

Представитель, действующий по нотариально удостоверенной доверенности, обратился в орган записи актов гражданского состояния за получением справки (иного документа, подтверждающего наличие либо отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния), однако получил отказ, мотивированный тем, что «ЗАГС не является административным органом». Требуется установить: (1) правомерен ли такой отказ и как он соотносится с п. 2 ст. 9 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»; (2) является ли применённая мотивировка юридически состоятельной; (3) какие нормы нарушены должностными лицами органа ЗАГС; (4) какие виды юридической ответственности (дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая) и в каком порядке могут быть применены. Поскольку формулировка вопроса и содержание мотивировки отказа допускают несколько прочтений, ниже разобраны все существенные версии — как в части квалификации отказа, так и в части ответственности.

Раздел 1. Правовой статус органа ЗАГС и юридическое содержание мотивировки «ЗАГС — не административный орган»

1.1. Три возможных прочтения мотивировки

Термин «административный орган» в российском законодательстве как легальная категория отсутствует — ни Конституция РФ, ни федеральные законы его не используют применительно к органам записи актов гражданского состояния. Поэтому мотивировка отказного ответа может иметь три различных смысловых нагрузки, и каждую следует оценить отдельно.

Версия 1.1.1: «ЗАГС не является органом административной юрисдикции» (то есть не рассматривает дела об административных правонарушениях, не составляет протоколы, не налагает взыскания).

Эта версия к предмету запроса отношения не имеет. Выдача повторных свидетельств и иных документов, подтверждающих наличие либо отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния, — не административно-юрисдикционная, а регистрационно-удостоверительная функция, прямо предусмотренная ст. 4 и ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ. Объём административно-юрисдикционных полномочий органа никак не влияет на его обязанность выдать документ лицу, уполномоченному законом. Такая мотивировка юридически ничтожна: она не соответствует ни одному основанию отказа, предусмотренному законом.

Версия 1.1.2: «ЗАГС не является органом, чьи решения оспариваются в административном (публичном) порядке» — то есть орган как бы намекает, что его действия вообще выведены из-под судебного контроля по правилам главы 22 КАС РФ.

Эта версия прямо противоречит закону. Согласно ч. 2 ст. 1 и ст. 218 КАС РФ гражданин вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагает, что нарушены его права, свободы и законные интересы. Органы ЗАГС образуются органами государственной власти субъектов РФ и являются органами исполнительной власти субъекта РФ (либо органами местного самоуправления, наделёнными отдельными государственными полномочиями, — п. 1-2 ст. 4 Федерального закона № 143-ФЗ). Следовательно, они безусловно относятся к субъектам, чьи решения подлежат оспариванию по правилам главы 22 КАС РФ. Кроме того, они являются органами, предоставляющими государственные услуги, в смысле ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 №

210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Версия 1.1.3: «ЗАГС не является органом, оказывающим государственную услугу по выдаче таких документов» — то есть отказ построен на отрицании самой обязанности.

Эта версия также несостоятельна: выдача повторных свидетельств и иных документов из Единого государственного реестра записей актов гражданского состояния — государственная услуга, предоставляемая органами ЗАГС и через многофункциональные центры (п. 5 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ; ст. 2, 5 Федерального закона № 210-ФЗ). На органы, предоставляющие государственные услуги, возложена обязанность предоставлять их в соответствии с административными регламентами и не вправе отказывать в предоставлении услуги при отсутствии законных оснований (ст. 5 Федерального закона № 210-ФЗ).

1.2. Ключевой вывод по разделу

Независимо от того, какое из трёх прочтений имелось в виду, **использованная мотивировка не основана на законе**. Закон № 143-ФЗ не содержит нормы, позволяющей отказать в выдаче документа в связи с организационно-правовым статусом органа ЗАГС; единственное законодательное ограничение по кругу получателей установлено п. 3 ст. 9 этого Закона и носит исчерпывающий характер (родители, лишённые родительских прав или ограниченные в них, — в отношении свидетельства о рождении; лица, расторгнувшие брак, и лица, брак которых признан недействительным, — в отношении свидетельства о заключении брака). Немотивированный отказ, мотивированный обстоятельством, не предусмотренным законом, квалифицируется либо как неправомерный отказ, либо как бездействие — в зависимости от того, была ли соблюдена письменная форма ответа.

Раздел 2. Обязан ли орган ЗАГС выдать документ представителю по нотариально удостоверенной доверенности: две конкурирующие позиции

2.1. Позиция первая (доминирующая): представитель прямо назван в законе в числе получателей

Пункт 2 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ устанавливает закрытый перечень лиц, которым выдаётся повторное свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния:

- лицу, в отношении которого составлена запись акта;
- родственнику умершего или другому заинтересованному лицу, если лицо, в отношении которого составлена запись, умерло;
- родителям (лицам, их заменяющим) или представителю органа опеки и попечительства — если лицо, в отношении которого составлена запись о рождении, не достигло совершеннолетия;
- опекунам лиц, признанных недееспособными;
- **иному лицу при представлении нотариально удостоверенной доверенности от лица, имеющего в соответствии с настоящей статьёй право на получение такого документа.**

Последний абзац п. 2 ст. 9 — прямое и недвусмысленное указание на то, что представительство по нотариальной доверенности является самостоятельным законным основанием получения документа. Законодатель не просто допустил представителя, но поставил его в один ряд с самим управомоченным субъектом. При этом:

- доверенность должна быть именно нотариально удостоверенной (п. 2 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ; ст. 35 Основ законодательства РФ о нотариате; ст. 185.1 ГК РФ). Доверенности, приравненные к нотариальным (п. 3 ст. 185.1 ГК РФ — доверенности военнослужащих, удостоверенные командиром части, лиц, находящихся в местах лишения свободы, и др.), также должны приниматься;
- доверенность должна содержать полномочие на получение соответствующего документа, а не только на «представление интересов» в общем виде (ст. 185, 185.1 ГК РФ; п. 2 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ);
- представитель обязан предъявить документ, удостоверяющий личность.

Практический вывод по позиции 2.1. При совокупности условий (нотариальная доверенность с надлежащим полномочием, действующая доверенность, доверитель относится к управомоченным лицам, документ не входит в изъятия п. 3 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ) отказ органа ЗАГС

незаконен, а ссылка на «неадминистративный статус» органа юридически бессодержательна. Требование подлежит удовлетворению — как в досудебном, так и в судебном порядке.

2.2. Позиция вторая (ограничительная): «иной документ» (справка) в п. 2 ст. 9 прямо не упомянут

Эта позиция встречается в правоприменительной практике и состоит в следующем: ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ различает два вида документов — повторное свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния и иной документ, подтверждающий наличие либо отсутствие факта государственной регистрации акта (п. 1, 5, 6 ст. 9). Пункт 2 ст. 9 говорит исключительно о «повторном свидетельстве». Следовательно, делается вывод, что перечень получателей «иногo документа» (в обиходе — «справки») п. 2 ст. 9 не охватывается, и представитель по доверенности права на его получение не имеет; получать справку должен лично доверитель.

Аргументы против такой позиции (и в пользу позиции 2.1):

1. Пункты 5 и 6 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ рассматривают запрос о выдаче повторного свидетельства **или иного документа** как единый предмет регулирования, устанавливая для них общий порядок подачи запроса (в том числе через МФЦ) и общий порядок уплаты государственной пошлины. Разрыв этого единого режима произвольным образом противоречил бы систематическому толкованию нормы.
2. Пункт 3 ст. 9 в действующей редакции формулирует изъятия одинаково для обоих видов документов: лицам, лишённым родительских прав, не выдаётся свидетельство, но выдаётся иной документ; лицам, расторгнувшим брак, не выдаётся свидетельство о заключении брака, но выдаётся документ, подтверждающий факт регистрации. Тем самым законодатель рассматривает режим свидетельства и иного документа как единый, различающийся только формой.
3. Ограничительное истолкование лишало бы смысла саму конструкцию представительства: доверитель, физически не имеющий возможности обратиться лично, оказался бы лишён возможности получить документ, что противоречит ст. 19 Конституции РФ (равенство перед законом) и ст. 46 Конституции РФ (право на защиту прав, включая право действовать через представителя).
4. Статья 182 ГК РФ устанавливает, что полномочие представителя действовать от имени представляемого возникает из доверенности; действия представителя создают, изменяют и прекращают права

представляемого. Никаких изъятий для регистрационных правоотношений ГК РФ не устанавливает.

Практический вывод по позиции 2.2. Даже если орган ЗАГС придерживается ограничительного толкования, это не освобождает его от обязанности: (а) выдать письменный мотивированный отказ со ссылкой на конкретную норму права; (б) указать порядок и срок обжалования. Ссылка на «неадминистративный характер» органа в любом случае незаконна — даже при самом строгом прочтении п. 2 ст. 9. При ограничительном толковании спор переносится в плоскость толкования нормы, разрешаемого судом, причём в силу ч. 9–11 ст. 226 КАС РФ именно орган обязан доказать законность своего отказа со ссылкой на норму, а не на собственную ведомственную позицию.

2.3. Отдельный аспект: терминология запроса («справка»)

Закон не использует слово «справка» в ст. 9 — он говорит об «ином документе, подтверждающем наличие либо отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния». Формы бланков свидетельств и иных документов утверждены Постановлением Правительства РФ от 06.07.1998 № 709. На практике используются «справка о рождении», «справка о заключении брака», «справка о смерти», «извещение об отсутствии записи акта гражданского состояния». Поэтому при формулировании запроса и при обжаловании целесообразно использовать именно законную формулировку — это исключает формальный отказ «такой справки законом не предусмотрено».

Раздел 3. Когда отказ может быть признан правомерным: исчерпывающий перечень ситуаций

Чтобы разбор был полным, необходимо указать и обстоятельства, при которых отказ (даже при наличии нотариальной доверенности) является законным. Это важно, поскольку практическая оценка перспектив спора зависит от них.

3.1. Дефекты доверенности

- Доверенность не удостоверена нотариально (простая письменная форма не соответствует п. 2 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ).
- Доверенность отменена доверителем либо истёк её срок; сведения об отмене вносятся в реестр отмены доверенностей, и орган вправе проверить их. Отмена или истечение срока прекращает представительство (п. 1 ст. 188 ГК РФ).

- В доверенности отсутствует полномочие на получение конкретного документа (указано лишь «представлять интересы» или «получать документы в конкретном органе»). В таком случае отказ правомерен, но и он должен быть мотивирован ссылкой на объём полномочий, а не на статус органа.
- Доверенность выдана ненадлежащим лицом: от имени малолетних и недееспособных доверенность выдают их законные представители (п. 2 ст. 185 ГК РФ); несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет совершают такие действия с письменного согласия законных представителей (ст. 26 ГК РФ).

3.2. Доверитель не относится к кругу управомоченных лиц либо действует изъятие п. 3 ст. 9

Если доверитель — родитель, лишённый родительских прав, требующий свидетельство о рождении ребёнка, либо лицо, расторгнувшее брак, требующее свидетельство о заключении брака, — отказ правомерен в силу прямого указания п. 3 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ. Однако и в этом случае орган обязан выдать иной документ, подтверждающий факт регистрации (п. 3 ст. 9), а не отказывать полностью.

3.3. Смерть доверителя — самостоятельная и очень важная версия

Если доверитель умер, доверенность прекращается (подп. 5 п. 1 ст. 188 ГК РФ). В этом случае представитель по доверенности получить документ не может — не потому, что «ЗАГС не административный орган», а в силу прекращения представительства. Однако он **не лишён права** обратиться как родственник умершего или иное заинтересованное лицо (п. 2 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ), представив документы, подтверждающие родство либо заинтересованность (например, для оформления наследственных прав). Отказ в этом случае даётся уже по иному основанию, с указанием на необходимость подтверждения статуса. Для «иного заинтересованного лица» критерий заинтересованности законом не раскрыт и оценивается органом (а при споре — судом) по существу.

3.4. Запрошен документ, законом не предусмотренный, либо запись отсутствует

Орган ЗАГС не обязан выдавать документы произвольной формы и содержания (например, «справку о семейном положении», «справку о перемене фамилии» вне предусмотренных форм). Если запись акта

отсутствует, вместо справки выдаётся извещение об отсутствии записи акта гражданского состояния. В такой ситуации отказ в выдаче именно «справки» может быть признан правомерным по существу, но не по мотиву «неадминистративного статуса».

3.5. Содержание запроса и защита персональных данных

Сведения о государственной регистрации актов гражданского состояния относятся к информации ограниченного доступа; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (ст. 6, 9) и режим конфиденциальности, заложенный в ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ через закрытый перечень получателей, предполагают проверку полномочий. Однако при наличии нотариальной доверенности согласие доверителя на обработку персональных данных не требуется: обработка осуществляется в целях исполнения закона (п. 1 ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 152-ФЗ), а представитель действует от имени субъекта данных (ст. 182 ГК РФ). Ссылка на персональные данные в такой ситуации несостоятельна.

3.6. Неуплата государственной пошлины

За выдачу повторного свидетельства и иного документа взимается государственная пошлина (ст. 333.26 НК РФ; п. 6 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ в части предварительной оплаты). При неуплате отказ правомерен. При неправомерном отказе уплаченная пошлина подлежит возврату (ст. 333.40 НК РФ).

Практический вывод по разделу 3. Перечень законных оснований отказа закрыт и не включает «неадминистративный характер органа». Если ни одно из обстоятельств п. 3.1–3.6 не имеет места, отказ неправомерен.

Раздел 4. Какие нормы нарушены должностными лицами органа ЗАГС

1. **Пункт 2 ст. 9 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ** — нарушено право представителя по нотариально удостоверенной доверенности на получение документа.
2. **Статья 4 Федерального закона № 143-ФЗ** — орган ЗАГС, будучи органом государственной власти (исполнительной власти субъекта РФ) либо органом местного самоуправления с государственными полномочиями, обязан осуществлять регистрационные действия в пределах,

установленных законом; произвольное расширение оснований отказа недопустимо.

3. **Статья 5 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ** — нарушение обязанности предоставлять государственную услугу в соответствии с административным регламентом и отказ в услуге при отсутствии законных оснований; нарушение права заявителя на получение полной и достоверной информации о порядке предоставления услуги.
4. **Статья 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ** — нарушен порядок досудебного (внесудебного) обжалования: отказ не содержит разъяснения порядка и сроков обжалования, а равно не оформлен надлежащим образом.
5. **Статья 10 и ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»** — при формальном ответе без рассмотрения существа нарушается обязанность дать ответ по существу поставленных вопросов в 30-дневный срок.
6. **Статья 185.1 и ст. 182 ГК РФ** — необоснованное непризнание полномочий представителя, удостоверенных нотариально.
7. **Статья 33 Конституции РФ** (право на обращение), **ст. 24 Конституции РФ** (право на информацию, непосредственно затрагивающую права), **ст. 46 Конституции РФ** (право на защиту, включая судебную).
8. **Ч. 3-4 ст. 6 Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»** — если запрос направлялся адвокатом в порядке адвокатского запроса: орган обязан дать письменный ответ в 30-дневный срок и вправе отказать только при отсутствии у него права предоставлять запрашиваемые сведения. Такое нарушение дополнительно квалифицируется по ст. 5.39 КоАП РФ, диспозиция которой прямо упоминает адвокатский запрос.

Дополнительно: если ответ не дан вовсе либо дан с нарушением срока — налицо бездействие, что также охватывается ст. 218, 226 КАС РФ и ст. 5.39 КоАП РФ (несвоевременное предоставление информации).

Раздел 5. Досудебное (внесудебное) обжалование

5.1. Жалоба руководителю органа ЗАГС и в орган исполнительной власти субъекта РФ

Подается в порядке ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ (как жалоба на решение и действие (бездействие) органа, предоставляющего государственную услугу) и одновременно — как обращение по Федеральному

закону № 59-ФЗ. Срок рассмотрения жалобы по ст. 11.2 — 15 рабочих дней со дня её регистрации; по общему правилу ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ — 30 дней. Жалоба подаётся вышестоящему должностному лицу (руководителю органа ЗАГС, руководителю органа исполнительной власти субъекта РФ, в ведении которого находится ЗАГС), в письменной форме либо через ЕПГУ.

5.2. Обращение в прокуратуру

Прокурор вправе провести проверку исполнения законодательства, внести представление об устранении нарушений и привлечь виновное должностное лицо к дисциплинарной ответственности (ст. 21, 26, 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), а также возбудить дело об административном правонарушении по ст. 5.39 КоАП РФ (ст. 28.4 КоАП РФ). Заявление подаётся с приложением копии запроса, доверенности и отказного ответа.

5.3. Обращение в Минюст России и его территориальный орган

Минюст России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния (Положение о Министерстве юстиции РФ, утв. Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313). Важно учитывать: Минюст не является вышестоящим органом по отношению к органам ЗАГС субъектов РФ, поэтому жалоба рассматривается по правилам Федерального закона № 59-ФЗ (30 дней) и не приостанавливает течение срока на судебное обжалование. Практическая ценность такого обращения — фиксация системной ведомственной практики и получение разъяснения, которое может быть использовано в суде.

5.4. Обращение к Уполномоченному по правам человека

Возможно в порядке Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; самостоятельного механизма принуждения не создаёт, но усиливает позицию в споре.

Практический вывод по разделу 5. Досудебный порядок по данной категории споров не является обязательным для обращения в суд (обязательность досудебного обжалования по ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ не блокирует право на судебную защиту по ст. 46 Конституции РФ и главе 22 КАС РФ), но ускоряет восстановление права и создаёт доказательственную базу.

Раздел 6. Судебное обжалование по главе 22 КАС РФ

6.1. Предмет и правильная квалификация спора

Отказ органа ЗАГС в выдаче документа — это решение (действие/бездействие) органа государственной власти и должностного лица, рассматриваемое в порядке публичного судопроизводства. Требования, вытекающие из властного характера деятельности органа, рассматриваются по правилам КАС РФ, а не ГПК РФ; в порядке гражданского судопроизводства заявляется только самостоятельное требование о возмещении вреда и компенсации морального вреда (ст. 151, 1069, 1071 ГК РФ).

6.2. Подсудность и срок

- Административное исковое заявление подаётся в районный суд по месту нахождения органа ЗАГС (ст. 20 КАС РФ; территориальная подсудность — по месту нахождения административного ответчика).
- Административные ответчики: орган ЗАГС как юридическое лицо и (или) должностное лицо, подписавшее отказ; при необходимости — соответствующий орган исполнительной власти субъекта РФ.
- Срок обращения — три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав (ч. 1 ст. 219 КАС РФ). Пропуск срока не лишает права на иск: он может быть восстановлен по уважительной причине (ч. 5–7 ст. 219 КАС РФ), а при исчерпании досудебного обжалования срок исчисляется с даты ответа на жалобу.
- Государственная пошлина уплачивается в размере, установленном ст. 333.19 НК РФ (размеры существенно повышены Федеральным законом от 08.08.2024 № 259-ФЗ — актуальную сумму следует уточнить на дату подачи); возможна отсрочка/рассрочка уплаты (ст. 90 КАС РФ), а по отдельным категориям — освобождение (ст. 333.36 НК РФ).

6.3. Содержание требований

В административном исковом заявлении (ст. 124–126, 220 КАС РФ) формулируются:

1. требование о признании незаконным отказа (решения) органа ЗАГС от конкретной даты № ____ в выдаче документа;
2. требование о признании незаконным бездействия, выразившегося в невыдаче документа по запросу от ____ (если ответ не дан вовсе либо дан не по существу);

3. требование об обязанности органа в установленный судом срок выдать представителю повторное свидетельство (иной документ, подтверждающий наличие либо отсутствие факта государственной регистрации акта гражданского состояния);
4. при необходимости — о признании незаконным бездействия по неуведомлению о порядке обжалования.

6.4. Бремя доказывания — ключевое преимущество заявителя

Согласно ч. 9–11 ст. 226 КАС РФ обязанность доказать соответствие оспариваемого решения (действия, бездействия) закону возлагается на орган и должностное лицо, принявших его. Заявитель доказывает лишь факт нарушения своих прав. Орган будет вынужден в суде назвать реальное основание отказа — и «неадминистративный статус» в качестве такового судом не принимается.

6.5. Решение суда и его исполнение

Признав решение (действие, бездействие) незаконным, суд в резолютивной части обязывает орган устранить допущенные нарушения в установленный срок (ч. 2 ст. 227 КАС РФ) и в течение трёх дней направляет копию решения заинтересованным лицам. Неисполнение решения суда влечёт наложение судебного штрафа (ст. 122–123 КАС РФ) и является самостоятельным основанием для обращения в прокуратуру.

Практический вывод по разделу 6. Судебный путь по главе 22 КАС РФ — основной и наиболее эффективный способ защиты; перспективы удовлетворения высоки при отсутствии дефектов, перечисленных в разделе 3. При ограничительном толковании п. 2 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ спор решается в пользу заявителя в силу системного толкования нормы и распределения бремени доказывания.

Раздел 7. Виды ответственности должностных лиц за необоснованный отказ

7.1. Дисциплинарная ответственность

Основания и порядок зависят от правового статуса работника:

- если работник органа ЗАГС состоит на государственной гражданской службе субъекта РФ или федеральной службе — применяются ст. 57, 58 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной

гражданской службе Российской Федерации»: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение; сроки применения — один месяц со дня обнаружения проступка, шесть месяцев со дня совершения (два года при проведении ревизии или проверки), ст. 58 ч. 3-4;

- если работник не является государственным гражданским служащим — применяются ст. 192, 193 ТК РФ: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям; сроки — один месяц со дня обнаружения, шесть месяцев со дня совершения (ст. 193 ТК РФ).

Инициировать дисциплинарное производство может руководитель органа по представлению прокурора (ст. 27 Федерального закона № 2202-1) либо по частной жалобе. Судебное решение о признании отказа незаконным является весомым, но не единственным доказательством.

7.2. Административная ответственность (ст. 5.39 КоАП РФ) — две позиции

Позиция А (применимость обоснована). Диспозиция ст. 5.39 КоАП РФ охватывает «неправомерный отказ в предоставлении гражданину... и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное её предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации». Поскольку порядок и основания предоставления документов из ЕГР ЗАГС установлены федеральным законом (ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ), отказ в выдаче документа, непосредственно затрагивающего права и свободы заявителя (подтверждение рождения, заключения брака, смерти, родства, необходимых для пенсионного, наследственного, жилищного и иных правоотношений), образует объективную сторону данного правонарушения. Санкция — административный штраф на должностных лиц в размере от пяти до десяти тысяч рублей (в действующей редакции). Дело возбуждается прокурором (ст. 28.4 КоАП РФ) и рассматривается судьёй (ст. 23.1 КоАП РФ). Срок давности привлечения — три месяца со дня совершения правонарушения для дел, рассматриваемых судьёй (ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ), что делает обращение в прокуратуру срочным. Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано в порядке главы 30 КоАП РФ.

Позиция Б (ограничительное толкование). В правоприменительной практике встречается подход, согласно которому ст. 5.39 КоАП РФ исторически ориентирована на отказ в предоставлении информации о деятельности государственных органов (в развитие Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности

государственных органов и органов местного самоуправления») и на отказ в предоставлении документов, связанных с правами гражданина, тогда как невыдача документа в рамках государственной услуги по регистрации актов гражданского состояния образует нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг и подлежит квалификации по специальной норме (проверьте актуальную редакцию ст. 5.63 КоАП РФ «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» на дату обращения — её редакция изменялась). При таком подходе ст. 5.39 КоАП РФ к отказу ЗАГС не применяется, а защита строится через КАС РФ и дисциплинарную ответственность.

Практическое разграничение. Позиция А применима и наиболее результативна, когда: ответ дан несвоевременно, дан не по существу, не содержит разъяснения порядка обжалования, либо когда запрос направлялся в форме адвокатского запроса (диспозиция ст. 5.39 прямо упоминает адвокатский запрос — в этом случае позиция Б почти не работает). Позиция Б применима при спорах о толковании объёма услуги; в такой ситуации основной упор следует делать на КАС РФ.

7.3. Уголовная ответственность

- **Статья 140 УК РФ** («Отказ в предоставлении гражданину информации») — неправомерный отказ должностного лица в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, **если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан**. Состав материальный: необходим реальный вред (например, утрата права на наследство, пропуск срока, имущественные потери). Санкция — штраф либо лишение права занимать определённые должности или заниматься определённой деятельностью на срок от двух до пяти лет. Деяние относится к категории небольшой тяжести, срок давности — два года (ст. 78 УК РФ).
- **Статья 285 УК РФ** (злоупотребление должностными полномочиями) и **ст. 286 УК РФ** (превышение должностных полномочий) — требуют корыстной или иной личной заинтересованности (для ст. 285) либо существенного нарушения прав; при «бытовом» немотивированном отказе применяются редко.
- **Статья 293 УК РФ** (халатность) — требует крупного ущерба либо существенного нарушения прав; порог ущерба определяется примечанием к статье в действующей редакции.

Практический вывод. Уголовно-правовой путь — резервный. Он перспективен только при документированном вреде (например, утрата возможности принять наследство в срок) и, как правило, требует предварительной фиксации факта незаконности отказа решением суда по КАС РФ.

7.4. Гражданско-правовая ответственность: убытки и компенсация морального вреда

Незаконные действия (бездействие) государственных органов и их должностных лиц подлежат возмещению за счёт казны соответствующего публично-правового образования (ст. 16, 1069, 1071 ГК РФ): для органов ЗАГС субъекта РФ — за счёт казны субъекта РФ, для органов местного самоуправления с государственными полномочиями — за счёт казны муниципального образования. Возмещению подлежат документально подтверждённые убытки (расходы на нотариальное удостоверение доверенности, повторную уплату государственной пошлины, оплату юридической помощи, почтовые расходы). Компенсация морального вреда взыскивается по ст. 151, 1099–1101 ГК РФ в порядке гражданского судопроизводства (в рамках КАС РФ такое требование не рассматривается).

Практический вывод по разделу 7. Наиболее реалистичная комбинация: административное обжалование по КАС РФ (восстановление права) + заявление в прокуратуру о возбуждении дела по ст. 5.39 КоАП РФ и внесении представления о дисциплинарной ответственности (карательная составляющая) + при наличии подтверждённого вреда — иск о возмещении убытков и компенсации морального вреда (компенсационная составляющая). Уголовная ответственность — только при доказанном вреде.

Раздел 8. Практический алгоритм действий

1. **Зафиксировать отказ в письменной форме.** Если ответ был устным — подать письменный запрос (с указанием: «прошу выдать повторное свидетельство / иной документ, подтверждающий наличие (отсутствие) факта государственной регистрации акта гражданского состояния»), приложив нотариальную доверенность, копию паспорта представителя, квитанцию об уплате пошлины. Требовать письменный ответ и отметку о приёме (либо направить заказным письмом с описью вложения и уведомлением).
2. **Проверить собственную позицию** по перечню раздела 3: нотариальная форма доверенности, наличие в ней полномочия, действительность

доверенности (не отменена, доверитель жив), статус доверителя, вид запрошенного документа, уплата пошлины.

3. **Подать жалобу** руководителю органа ЗАГС и в орган исполнительной власти субъекта РФ, в ведении которого находится ЗАГС, со ссылкой на ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ и ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ (срок — 15 рабочих дней).
4. **Одновременно обратиться в прокуратуру** с заявлением о проверке и возбуждении дела по ст. 5.39 КоАП РФ и внесении представления (учитывать трёхмесячный срок давности, ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ).
5. **Не позднее трёх месяцев** с момента отказа (ч. 1 ст. 219 КАС РФ) подать административное исковое заявление в районный суд по месту нахождения органа с тремя требованиями: признать отказ незаконным, признать бездействие незаконным (при наличии), обязать выдать документ.
6. **После вступления решения в силу** — при необходимости взыскать убытки и компенсацию морального вреда (ст. 16, 151, 1069 ГК РФ) и вернуть государственную пошлину (ст. 333.40 НК РФ).

Раздел 9. Сводные практические выводы по каждой версии

Версия	Содержание	Правовая оценка	Итог
1.1.1	ЗАГС не орган административной юрисдикции	К предмету не относится; законных оснований отказа не содержит	Отказ незаконен
1.1.2	Решения ЗАГС не оспариваются в публичном порядке	Противоречит ст. 1, 218 КАС РФ, ст. 4 Федерального закона № 143-ФЗ	Отказ незаконен
1.1.3	ЗАГС не оказывает такую услугу	Противоречит ст. 2, 5 Федерального закона № 210-ФЗ, п. 5 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ	Отказ незаконен
2.1	Представитель вправе получить и свидетельство, и	Прямо следует из п. 2 ст. 9 Федерального	

Версия	Содержание	Правовая оценка	Итог
	иной документ (доминирующая позиция)	закона № 143-ФЗ, подтверждается системным толкованием п. 3, 5, 6 ст. 9	Требование подлежит удовлетворению
2.2	Представитель не вправе получить «справку» (ограничительное толкование)	Противоречит системному толкованию ст. 9 и ст. 182, 185.1 ГК РФ; бремя доказывания законности — на органе (ч. 9-11 ст. 226 КАС РФ)	Спор решается в пользу заявителя
3.1–3.6	Дефект доверенности, изъятие п. 3 ст. 9, смерть доверителя, отсутствие записи, персональные данные, неуплата пошлины	Отказ может быть правомерен, но должен быть мотивирован конкретной нормой и содержать порядок обжалования	Требуется устранить дефект и обратиться повторно
7.2 (позиция А)	Ст. 5.39 КоАП РФ применима	Штраф 5 000–10 000 руб. на должностное лицо; дело возбуждает прокурор, рассматривает судья	Реалистично при несвоевременности/ немотивированности ответа, при адвокатском запросе
7.2 (позиция Б)	Ст. 5.39 не применима	Нарушение законодательства об услугах	Упор на КАС РФ и дисциплинарную ответственность
7.3	Ст. 140, 285, 286, 293 УК РФ	Требуется вред либо личная заинтересованность	Резервный путь, перспективен при документированном вреде

Общий итог. Отказ органа ЗАГС, мотивированный тем, что орган «не является административным», не основан на законе и подлежит оспариванию в порядке главы 22 КАС РФ с высокой вероятностью удовлетворения при отсутствии

дефектов доверенности и при отсутствии изъятий п. 3 ст. 9 Федерального закона № 143-ФЗ. Параллельно реализуются механизмы привлечения должностных лиц: обращение в прокуратуру (ст. 27 Федерального закона № 2202-1, ст. 28.4, 5.39 КоАП РФ), жалоба руководителю и в отраслевой орган исполнительной власти субъекта РФ (ст. 11.2 Федерального закона № 210-ФЗ, ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ), при подтверждённом вреде — заявление в следственные органы (ст. 140 УК РФ) и иск о возмещении убытков и компенсации морального вреда (ст. 16, 151, 1069 ГК РФ).

Список использованных нормативных источников

1. Конституция Российской Федерации — ст. 15, 19, 24, 33, 46.
2. Гражданский кодекс РФ, часть первая — ст. 15, 16, 26, 182, 185, 185.1, 188, 189.
3. Гражданский кодекс РФ, часть вторая — ст. 1069, 1071, 1099–1101.
4. Гражданский кодекс РФ, часть первая — ст. 151 (компенсация морального вреда).
5. Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» — ст. 4, 8, 9 (п. 1, 2, 3, 5, 6), 10.
6. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» — ст. 2, 5, 11.2.
7. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» — ст. 2, 10, 12.
8. Кодекс РФ об административных правонарушениях — ст. 4.5, 23.1, 28.3, 28.4, 30.1–30.3, 5.39; для проверки — ст. 5.63 (в действующей редакции).
9. Уголовный кодекс РФ — ст. 78, 140, 285, 286, 293.
10. Трудовой кодекс РФ — ст. 192, 193.
11. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — ст. 57, 58.
12. Кодекс административного судопроизводства РФ — ст. 1, 20, 90, 122–123, 124–126, 218, 219, 220, 226, 227.
13. Налоговый кодекс РФ — ст. 333.19, 333.26, 333.36, 333.40.
14. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» — ст. 21, 26, 27, 28.
15. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» — ч. 3–4 ст. 6.
16. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» — ст. 6, 9.

-
17. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» — нормы о машиночитаемой доверенности (в редакции, действующей с 01.09.2023).
 18. Постановление Правительства РФ от 06.07.1998 № 709 «О мерах по реализации Федерального закона "Об актах гражданского состояния"» — формы бланков свидетельств и иных документов.
 19. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (Положение о Минюсте России).
 20. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».
 21. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) — ст. 34.4, 35 (нотариальное удостоверение доверенностей, реестр отмены доверенностей).
 22. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».
 23. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» (в части, не противоречащей КАС РФ).

Примечание для редакции: конкретные номера судебных дел по спорам о выдаче органами ЗАГС документов представителям по доверенности в настоящем разборе не приводятся во избежание неточных реквизитов; при подготовке публикации подборку следует верифицировать по СПС («КонсультантПлюс», «Гарант») и базе судебных актов судов общей юрисдикции, а также проверить актуальную редакцию ст. 5.63 КоАП РФ и размеры государственной пошлины на дату публикации.