

## К вопросу о необходимости расширения административно-правового регулирования семейных отношений в России

Пурге Анна Роландовна

кандидат юридических наук

доцент, Владивостокский государственный университет экономики и сервиса

690014, Россия, Приморский край, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41, оф. 5502

✉ [a.purge@mail.ru](mailto:a.purge@mail.ru)



[Статья из рубрики "Актуальный вопрос"](#)

### Аннотация.

В настоящей статье исследуется административно-правовое регулирование в семейных отношениях в Российской Федерации. Целью применения административной ответственности в семейных правоотношениях является административно-правовая охрана прав и законных интересов членов семьи в соответствии с законодательством Российской Федерации. Объектом предлагаемого исследования избраны реальные общественные отношения, возникающие по поводу государственного регулирования семьи и детства. Предметом предлагаемого исследования стали нормы административного и семейного права, обеспечивающие эффективность семейно-правового регулирования. В процессе исследования использовались как общенаучные (философии, логики, гносеологии) методы познания, так и формально-юридический подход, позволяющий определить юридические понятия, провести их классификацию, истолковать содержание правовых актов и т.д. Основным выводом автора является необходимость расширения законодателем административно-правового регулирования в семейных правоотношениях между родителями и детьми. Теоретическая новизна исследования состоит в выдвижении дополнительных аргументов в пользу усиления в семейно-правовом регулировании административных (публично-правовых) начал. Практическая новизна предлагаемого исследования заключается в выдвижении предложений de lege ferenda в отношении ряда практических проблем эффективности правового регулирования семейных отношений.

**Ключевые слова:** родители, дети, семейные правоотношения, административная ответственность, правоотношение, семья, опека, собственность, недвижимость, образование

### DOI:

10.7256/2454-0595.2018.8.24751

### Дата направления в редакцию:

18-09-2018

### Дата рецензирования:

18-09-2018

**Дата публикации:**

20-09-2018

По суждению Ф. Энгельса [\[1\]](#), «определяющим моментом в истории является в конечном счете производство и воспроизводство непосредственной жизни. Но само оно, опять-таки, бывает двоякого рода. С одной стороны - производство средств к жизни: предметов питания, одежды, жилища и необходимых для этого философ не выделяет в двух сторонах производства и воспроизводства непосредственной жизни никакой «главной», «решающей» стороны, полагая их равнозначными (равноценными) для такого воспроизводства. Данное положение относится и к сфере государственно-управляющего воздействия: если производство предметов «питания, одежды, жилища» – подчиняется все более расширяющемуся в этих сферах административно-правовому регулированию, то нельзя не признать и объективно существующей потребности в расширении административного регулирования «производства самого человека»: его воспитания, образования, социализации – в том числе и в сфере семейных отношений.

Разумеется, публичное (и в первую очередь – административное) право не может не останавливаться перед границами того интимного круга, который возникает в результате создания семьи или появления родственных отношений. Однако вряд ли ныне эти границы могут препятствовать пресечению административной властью семейно-бытового насилия, агрессии в любой ее форме, нарушений конституционных и конвенционных прав ребенка, невыполнения родителями обязанностей по его содержанию и воспитанию.

Трудно не согласиться с высказанной в науке необходимостью реформирования семейного законодательства, при этом содержание реформы рассматривается как его публикация [\[2, с.33\]](#). Думается, пришла пора окончательного устранения «патриархального покрыва» семейных отношений и расширения присутствия в них административного контроля над обеспечением основополагающих прав человека.

Центральным среди направлений распространения административно-правового регулирования на семейные отношения должна стать охрана прав и правомерных интересов ребенка. С этой точки зрения, принятие в 1996 г. Семейного кодекса РФ никак не расширило давно назревшее вмешательство государства в семейные отношения. Между тем, Конвенция о защите прав ребенка признала его не объектом родительской власти и впервые - «не объектом любви и заботы членов семьи, а полноправным субъектом семейных отношений. И ввиду отсутствия определенных российских традиций в правовом регулировании данной проблемы, механизм осуществления защиты прав и законных интересов детей требует совершенствования» [\[3, с.172-173\]](#). К сказанному остается лишь добавить, что содержанием такого совершенствования является расширение и детализация административно-правовых норм о защите детства.

К числу таких норм следует отнести те, которые регулируют отношения, связанные с временным устройством сирот (в том числе социальных сирот) в организации для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Эти отношения лишь недавно были включены в предмет семейно-правового регулирования (путем изменения статьи 2 Семейного кодекса РФ [\[4\]](#)), что в целом позволяет говорить о комплексном (нормами как административного, так и семейного законодательства) правовом воздействии. Так,

порядок помещения детей, оставшихся без попечения родителей, под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги – вряд ли может регулироваться нормами иными, нежели административно-правовые.

Расширение административно-правового регулирования необходимо и в контроле над семейными отношениями там, где государство предприняло меры для поддержки семьи, материнства и детства, в первую очередь – меры, связанные с бюджетными расходами.

Так, с одной стороны, в целях защиты интересов несовершеннолетних собственников недвижимого имущества установлено, что отчуждение принадлежащих им жилых помещений должно быть согласовано с органами опеки и попечительства (в ряде муниципальных образований Российской Федерации они именуются органами по защите прав ребенка, опеки и попечительства, что представляется более точным): этого требуют правила абзаца второго п. 1 ст. 28 ГК РФ<sup>[5]</sup> и корреспондирующими ему абзаца второго п. 2 ст. 37 ГК РФ и статьи 20 ФЗ «Об опеке и попечительстве»<sup>[6]</sup>. Для реализации этих положений законодательством и административными регламентами установлены полномочия органов опеки и попечительства (в частности, пункт 6 части 1 статьи 8 ФЗ «Об опеке и попечительстве»). В целом, специалисты признают, что законодательством в данной части создан надежный административно-правовой механизм защиты прав несовершеннолетних собственников жилых помещений.

Однако, с другой стороны, этот административный механизм обеспечения интересов детей отсутствует в случае, когда родители дают обязательство передачи квартиры детям в собственность. Так, условием выплаты материнского капитала является, согласно подпункту «г» пункта 8 Правил направления средств (части средств) материнского (семейного) капитала на улучшение жилищных условий, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 12.12.2007 № 862, засвидетельствованное в установленном порядке письменное обязательство лица (лиц), являющегося покупателем по договору купли-продажи жилого помещения (договору купли-продажи жилого помещения с рассрочкой платежа) с использованием средств (части средств) материнского (семейного) капитала, оформить жилое помещение в общую собственность лица, получившего сертификат, его супруга, детей (в том числе первого, второго, третьего ребенка и последующих детей) с определением размера долей по соглашению в течение 6 месяцев после перечисления ПФР средств материнского (семейного) капитала лицу, осуществляющему отчуждение жилого помещения, а в случае приобретения жилого помещения по договору купли-продажи жилого помещения с рассрочкой платежа - в течение 6 месяцев после внесения последнего платежа, завершающего оплату стоимости жилого помещения в полном размере, и в случае приобретения жилого помещения по договору купли-продажи жилого помещения с использованием средств целевого жилищного займа, предоставленного в соответствии с законодательством Российской Федерации, - в течение 6 месяцев после снятия обременения с жилого помещения.

Иначе говоря, у собственников (родителей), приобретших жилое помещение с привлечением банковского кредита, оплаченного с помощью средств материнского капитала, существует принятая в одностороннем (что само по себе подлежит изучению) порядке обязанность оформить приобретенное родителями жилое помещение в общую собственность и родителей, и детей. Однако механизма административного контроля со стороны органов опеки и попечительства за соблюдением принятого родителями на себя обязательства - не создано. Такое положение, в частности, позволяет родителям, после

выплаты ипотечного кредита продать жилое помещение третьим лицам (признаваемым судебной практикой добросовестными приобретателями – со всеми предусмотренными для них гарантиями) и не передавать долю в праве на жилое помещение детям, в отношении которых действуют их обязательства.

На основании изложенного, представляется необходимым расширить административно-контрольный механизм отчуждения квартир, ипотечный кредит по которым был оплачен за счет бюджетных средств (федерального или регионального семейного (материнского) капитала). В частности, целесообразно внести в статью 10 Федерального закона от 29.12.2006 №256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" [\[7\]](#) часть 9, согласно которой органы по защите прав ребенка будут вправе проводить контроль реального исполнения получателями средств материнского (семейного) капитала своих обязательств, предусмотренных подпунктом 4 пункта 1.1 и подпунктом 3 пункта 1.3. Это положение могло бы звучать в следующей редакции: «Территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, органы опеки и попечительства субъектов Российской Федерации вправе осуществлять контроль за соблюдением получателями мер государственной поддержки обязательств, принятых ими на основании подпунктом 4 пункта 1.1 и подпунктом 3 пункта 1.3 настоящей статьи. Территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, органы опеки и попечительства субъектов Российской Федерации вправе выдавать разрешения на отчуждение жилых помещений, приобретенных с использованием мер государственной поддержки, при условии обеспечения жилищных прав всех несовершеннолетних членов семьи».

Кроме того, в статью 37 Федерального закона от 13.07.2015 N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" целесообразно внести п. 1.1, согласно которому «В случаях, если доля в праве на объект недвижимости подлежит изменению в силу закона или обязательства, принятого собственником недвижимости, в Единый государственный реестр недвижимости в срок не более пяти рабочих дней со дня приема органом регистрации прав соответствующего заявления вносится запись о том, что в отношении такого объекта недвижимости в установленный законом срок будет заявлено право требования со стороны конкретного лица». Такое право требования вправе, от имени несовершеннолетних, заявлять органы опеки и попечительства. Данное правило позволило бы ограничить отчуждение собственниками объектов недвижимости, приобретенных с привлечением дополнительных мер государственной поддержки и обязавшихся передать долю в праве на такой объект всем иным членам семьи.

Эти изменения должны целесообразно закрепить в отдельных и специальных административных регламентах. В настоящее время в органах образования субъектов Российской Федерации (Краснодарский край, Кемеровская область) существуют такие регламенты о предоставлении государственных услуг, как «Выдача органом опеки и попечительства предварительного разрешения на совершение сделок по отчуждению жилых помещений с участием несовершеннолетних». Для рассматриваемых случаев целесообразно создать регламенты «Выдача органом опеки и попечительства предварительного разрешения на совершение сделок по отчуждению жилых помещений, на которые в установленный законом срок будет заявлено право требования со стороны конкретного лица». В других субъектах Российской Федерации приняты регламенты общего характера – «Выдача предварительного разрешения органа опеки и попечительства, затрагивающего осуществление имущественных прав несовершеннолетних» (распоряжение Департамента социального развития Тюменской области). В таких регламентах возможно внесение дополнения позволяющего проводить

учет соответствующих обязательств родителей. В таком случае название регламента должно звучать как «Выдача предварительного разрешения органа опеки и попечительства, затрагивающего возникновение и осуществление имущественных прав несовершеннолетних», а сам регламент – содержать раздел о выдаче разрешения на отчуждение жилого помещения, хотя и принадлежащего лишь взрослым собственникам, но приобретенного с использованием средств материнского капитала.

Еще одно направление расширения административно-правового регулирования в семейных отношениях – формирование административно-правовой основы для обеспечения исполнения обязанности родителей по воспитанию и образованию ребенка. Так, согласно п. 3 ст. 43 Конституции РФ, родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования. Однако возникает вопрос, каким образом административное законодательство и, в частности, законодательство об образовании обеспечивает исполнение родителями этой обязанности помимо установления административных санкций? Так, подпункт первый п. 4 ст. 44 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" лишь расширяет конституционную обязанность родителей обеспечить получение детьми общего образования, указывая также на их обязанность соблюдать режим занятий (установленный для обучающихся) и порядок регламентации образовательных отношений, но не определяет конкретных обязанностей родителей в образовательном процессе, не устанавливает ясных форм и способов обеспечения родителями получения их детьми образования. Иначе говоря, до сих пор в отечественном законодательстве об образовании нет ясно выраженного содержания конституционного понятия «обеспечивают». Должны ли, например, родители (и, если должны, то в какой мере) обеспечить выполнение учащимся домашних заданий, при каких условиях и в какой момент они могут считаться выполнившими эту обязанность и, напротив, при каких условиях и в какой момент они должны быть признаны нарушившими ее? Означает ли термин «обеспечение» лишь создание условий для выполнения ребенком образовательной задачи или от родителей требуется «заставить» ребенка исполнять поставленные перед ним в школе образовательные задачи? В каком объеме могут исполняться эти задачи – при условии, что учитель свободен не только в методике преподавания, но и в объеме задач, которые он ставит перед учениками. Возникает и вопрос о том, какие меры родители обязаны применять к ребенку для исполнения своей обязанности по обеспечению его образования?

Все подобные вопросы возникают в связи с тем, что существующие федеральные образовательные стандарты закрепляют требования лишь к результатам образовательной деятельности, а не к самому образовательному процессу; сами результаты, наличия которых требует от ребенка образовательный стандарт, сформулированы настолько абстрактно, что выделить в них необходимую (административно-обязательную) меру участия родителей практически невозможно. Эти обстоятельства, в свою очередь, создают необоснованно широкую меру административного усмотрения суда, в том числе и в случаях, когда компетентные органы ставят вопрос о применении к родителям статьи 5.35 КоАП РФ [\[8\]](#).

Так, сложно усмотреть логику в доводах суда отказавшегося применять санкцию статьи 5.35 КоАП РФ (объективная сторона состава которой возможна лишь в форме бездействия) на том основании, что «обязанность по обучению своих детей законом на родителей не возложена. Из материалов дела не следует, что З.А. совершает действия, которые свидетельствовали о том, что он, как родитель, препятствует получению ребенком общего основного образования» [\[9\]](#). Если обязанность обеспечения основного

общего образования является обязанностью активного типа, то правонарушением, очевидно, будет являться неисполнение этой обязанности, т.е. пассивное поведение (бездействие), а основанием для отказа в применении данной санкции – вывод суда об исполнении родителем этой обязанности активного типа. Между тем, суд счел достаточным факт пассивного поведения родителя - соблюдения им запрета не препятствовать получению ребенком основного общего образования. Можно представить, какую практику сформирует это далекое от логики решение – с учетом того обстоятельства, что оно было вынесено судом субъекта Российской Федерации.

Сказанное еще раз подчеркивает давно назревшую потребность расширения законодателем административно-правового регулирования в отношениях между родителями и детьми.

### **Библиография**

1. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е. Том 21. С. 28-178.
2. Левушкин А.Н. Реформа семейного законодательства: совершенствование структуры Семейного кодекса Российской Федерации и правового регулирования отдельных брачно-семейных отношений // Актуальные проблемы российского права. 2017. №3. С. 33.
3. Селецкая С.В. Некоторые аспекты реформы семейного законодательства // Ученые записки Казанского филиала «Российского государственного университета правосудия». 2016. №12. С. 172-173.
4. О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 256 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 30 декабря 2015 г. №457-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. №1. Ст. 77.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301; 2018. № 32. Ст. 5132.
6. Об опеке и попечительстве: федеральный закон от 24 апреля 2008 г. №48-ФЗ (ред. от 28.11.2015) // Собрание законодательства РФ. 2008. №17. Ст. 1755; 2015. №48. Ст. 6724.
7. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. №52. Ст. 5880; 2017. №1. Ст. 6.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. №1. Ст. 1; 2018. № 32. Ст. 5119.
9. Решение Архангельского областного суда от 25.08.2015 по делу №7р-687/2015 [Электронный ресурс]-Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>