

УДК 347.6(094)

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ СЕМЕЙНОГО ПРАВА

Л. И. Ординарцева

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Анализируются положения административных регламентов, подлежащих применению при регулировании семейных отношений. Определяются особенности содержания административных регламентов, соотношение административно-правовых и семейно-правовых норм. Автор подчеркивает особое место регламентов в системе источников семейного права.

Ключевые слова: *семейные правоотношения; источники семейного права; административный регламент; семейно-правовые нормы.*

Как известно, система источников семейного права включает в себя нормативные правовые акты, нормы морали и нравственности, а также другие формы, содержащие предписания правомерного поведения в соответствующей сфере общественных отношений. В последнее время к числу таких форм относятся и административные регламенты предоставления целого ряда государственных услуг. Безусловно, для регламентации административных правоотношений источники данного вида объективно необходимы. Однако возникает вопрос, могут ли они быть отнесены к числу источников семейного права, регулируют ли они непосредственно семейные отношения.

Для изучения обозначенного вопроса обратимся к содержанию Административного регламента предоставления государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния органами, осуществляющими государственную регистрацию актов гражданского состояния на территории Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 29 ноября 2011 года №412¹(далее – Регламент № 1) и Административного регламента предоставления Министерством образования и науки Российской Федерации государственной услуги по предоставлению гражданам информации о детях, оставшихся без попечения родителей, из федерального банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, для передачи их на воспитание в семьи граждан, выдаче предварительных разрешений на усыновление (удочерение) детей в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, утвержденного при-

¹ СПС «КонсультантПлюс».

казом Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 июня 2015 года № 588² (далее – Регламент № 2).

В каждом из названных Регламентов присутствуют ссылки на Семейный кодекс Российской Федерации³ (далее – СК РФ), что дает основания предполагать, во-первых, распространение норм регламента на сферу семейно-правового регулирования и, во-вторых, соответствие содержания Регламентов нормам СК РФ.

Проанализируем каждый из указанных Регламентов. В соответствии со ст. 2 СК РФ предмет семейного права включает отношения, возникающие в связи с заключением и расторжением брака, установлением происхождения детей, установлением отцовства, усыновлением и т.д. Логика суждений позволяет утверждать, что Регламент № 1, устанавливающий правила предоставления государственной услуги, в том числе и по государственной регистрации заключения и расторжения брака, рождения, установления отцовства и т.д., регулирует в определенной мере и соответствующие семейные отношения.

Не вызывает сомнений тщательность и четкость предписаний, содержащихся в Регламенте № 1. В то же время возникает ряд вопросов на предмет соответствия предписаний Регламента № 1 и норм, содержащихся в СК РФ, специальном федеральном законе № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»⁴.

Прежде всего, в регламенте совершенно не учтены новшества законодательства, устанавливающие возможность оказания государственной услуги по государственной регистрации актов гражданского состояния, например, заключения брака, через единый портал государственных и муниципальных услуг или при обращении в многофункциональный центр. Можно надеяться, что восполнение данного пробела, как говорится, «дело техники».

Однако некоторые положения СК РФ и ФЗ «Об актах гражданского состояния» так и не получили детального регулирования в Регламенте №1, что ставит под сомнение соответствие его целевой установке.

Итак, установление происхождения ребенка, государственная регистрация рождения ребенка. Согласно ст. 48 СК РФ происхождение ребенка от матери (материнство) устанавливается на основании документов, подтверждающих рождение ребенка в медицинском учреждении, а

² СПС «КонсультантПлюс».

³ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // РГ. 1996. № 17. 27 января.

⁴ Федеральный закон от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) «Об актах гражданского состояния» // РГ. 1997. № 224. 20 ноября.

в случае рождения ребенка вне медицинского учреждения на основании медицинских документов, свидетельских показаний или на основании иных доказательств.

Заметим, одним из оснований названы свидетельские показания. В п.2 ст.14 ФЗ «Об актах гражданского состояния» предусмотрено, что лицо, присутствовавшее во время родов, может сделать заявление о рождении ребенка «устно или в письменной форме работнику органа записи актов гражданского состояния, производящему государственную регистрацию рождения». Таким образом, существует альтернатива подачи соответствующего заявления в устной или письменной форме.

В Регламенте же № 1 указывается: «2) один из следующих документов, являющихся основанием для государственной регистрации рождения: - ...заявление лица, присутствовавшего во время родов, ...» (п. 21). В соответствующем разделе Регламента № 1, таким образом, предусматривается исключительно письменная форма заявления свидетеля, присутствовавшего во время родов вне медицинского учреждения. Следовательно, данное императивное предписание должно быть дополнено указанием на возможность устного заявления свидетеля, что обеспечит регулирование семейных отношений в сфере установления происхождения детей в полном соответствии с действующим законодательством.

Процедура государственной регистрации заключения брака в Регламенте № 1 прописана достаточно лаконично, что порождает ряд вопросов. Во-первых, исчерпывающим образом определен перечень документов, которые представляют заявители для государственной регистрации заключения брака (п. 24). Это документы, удостоверяющие личность заявителей; документы, подтверждающие прекращение предыдущего брака, и др. В то же время не ясно, должны ли быть представлены документы, подтверждающие сведения, которые могут быть указаны в заявлении о заключении брака по желанию лиц, вступающих в брак? В частности, документы, подтверждающие национальность, образование и количество общих несовершеннолетних детей (при их наличии)? Представляется, что Регламент № 1 должен быть дополнен соответствующими указаниями.

Во-вторых, нет ясности в условиях возможности государственной регистрации заключения брака по истечении месяца со дня подачи заявления о вступлении в брак. Согласно п. 1 ст. 11 СК РФ «при наличии уважительных причин орган записи актов гражданского состояния по месту государственной регистрации заключения брака может разрешить заключение брака до истечения месяца, а также может увеличить этот срок, но не более, чем на один месяц». Буквальное толкование данной нормы СК РФ дает основания утверждать, что инициатива сокращения

срока может исходить не только от заявителей, но и от органа загса. В частности, в определенные периоды образуется очередь из лиц, желающих вступить в брак, и по объективным обстоятельствам (но не по инициативе заявителей!) дата государственной регистрации может быть назначена позже, чем через 30 дней со дня подачи заявления.

Однако в п. 2 ст. 27 ФЗ «Об актах гражданского состояния» и п. 9 Регламента № 1 содержится императивная норма «по совместному заявлению лиц, вступающих в брак, срок может быть изменен ...». Таким образом, специальный закон и соответствующий Регламент сужают возможности руководителя органа загса, предусмотренный СК РФ, тем самым ограничивая действие этого источника семейного права. Представляется, что срок может быть изменен и при наличии объективных уважительных причин по инициативе руководителя органа загса.

Примечательно то, что специальные разъяснения на этот счет содержатся в Рекомендациях⁵, которые не могут быть отнесены к категории источников права. В п. 12 данных Рекомендаций установлено: «Поскольку регистрация брака должна быть произведена по истечении месяца со дня подачи заявления в орган загса, назначение даты регистрации брака с превышением месячного срока не нарушает положений федерального законодательства и не требует дополнительного заявления лиц, желающих вступить в брак, об увеличении установленного законодательством срока». Очевидно, в виду отсутствия противоречия положениям федерального законодательства, аналогичное правило целесообразно было бы также воспроизвести и в Регламенте № 1, дабы устранить возникающие на практике вопросы и обеспечить тем самым эффективность оказываемой государственной услуги в сфере семейных отношений.

Регламентация процедуры государственной регистрации расторжения брака как юридического факта, влекущего за собой изменение (прекращение) семейных отношений, также нуждается в совершенствовании.

В частности, в соответствии с п. 3 ст. 34 ФЗ «Об актах гражданского состояния» государственная регистрация расторжения брака по заявлению одного из супругов производится в его присутствии по истечении месяца со дня подачи заявления при предъявлении документов, указанных в настоящей статье, и свидетельства о заключении брака (в ред. федерального закона от 31.12.2014 г. № 517-ФЗ). Заметим, прежде упоминание свидетельства о заключении брака отсутствовало в федераль-

⁵ Рекомендации по государственной регистрации заключения брака. Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 29.03.2013, № 16/28398-ЕБ // СПС «КонсультантПлюс».

ном законе, хотя данный документ был указан в Регламенте № 1. Безусловно, свидетельство о заключении брака должно быть предъявлено при государственной регистрации расторжения данного брака, поскольку в документе делается соответствующая отметка. Но в настоящее время в Регламенте должна быть прописана процедура проставления отметки о регистрации расторжения брака. На наш взгляд, это имеет значение для регулирования семейных отношений не только между бывшими супругами, но и между каждым из них и иными членами семьи, в частности, несовершеннолетними детьми.

По нашему мнению, для обеспечения прав и интересов несовершеннолетних детей в случае расторжения брака по заявлению одного из супругов (п. 2 ст. 19 СК РФ) необходимо также при подаче соответствующего заявления в орган загса предъявлять и свидетельства о рождении детей. В соответствии с действующей редакцией п. 2 ст. 34 ФЗ «Об актах гражданского состояния» сведения о наличии и количестве общих несовершеннолетних детей супругов указываются по желанию супруга, инициирующего расторжение брака. Представляется, что и в названную статью, и в п. 25 Регламента № 1 необходимо внести соответствующие дополнения.

Определенные вопросы возникают и при изучении содержания Регламента № 2 с точки зрения регулирования семейных отношений. На наш взгляд, данный документ также нуждается в совершенствовании с точки зрения обеспечения семейных прав и интересов граждан, эффективности регулирования отношений, входящих в предмет семейного права.

Заметим, что Регламент № 1 устанавливает порядок предоставления информации о детях, оставшихся без попечения родителей, и выдаче так называемого предварительного разрешения на усыновление. Заявители по первой из названных государственных услуг выступают граждане РФ, по второй – иностранные граждане и лица без гражданства, желающие усыновить (удочерить) ребенка.

Данные отношения в полном объеме входят в предмет семейно-правового регулирования (ст. 2, 122 СК РФ), в связи с чем представляется необходимым установить роль предписаний Регламента № 1 с позиции его статуса как источника семейного права.

Несмотря на то, что в п. 12 данного документа присутствует ссылка на СК РФ, некоторые положения не в полной мере соответствуют названному кодексу.

Прежде всего, СК РФ и иные специальные законы не содержат такого понятия как «предварительное разрешение на усыновление». Это название документа, упоминаемое в ведомственных актах, но не преду-

смотренное федеральным законодательством. Прежде всего, это создает предпосылки для нарушения прав и интересов участников отношений, возникающих при усыновлении. Компетентный государственный орган выдает документ, подтверждающий соблюдение условий и требований, установленных законодательством для досудебного этапа процедуры усыновления, однако это не разрешение на усыновление. Тем более, что признак «предварительное» предполагает впоследствии получение «окончательного» разрешения.

Вызывает недоумение правило, согласно которому гражданин РФ, обратившийся за оказанием данной государственной услуги, должен предъявить документ, удостоверяющий его личность, и ряд других документов (п. 15 Регламента № 2), в то время от иностранных граждан такой документ не требуется. Более того, в п. 23 Регламента № 2 отмечается «Основаниями для отказа в приеме документов ... является отсутствие у заявителя – гражданина Российской Федерации, документа, удостоверяющего личность», в п. 24 читаем: «Основания для отказа в приеме документов от заявителя – иностранного гражданина ... отсутствуют». Семейное законодательство, следуя общему правилу, признает равный правовой статус граждан РФ и иностранных граждан, реализующих свои семейные права на территории РФ. Применение же положений указанного Регламента создает неравные условия осуществления прав в сфере предстоящего усыновления детей или принятия их на воспитание в семью на иных основаниях.

Относительно недавно в ст. 127 СК РФ появилось требование о прохождении потенциальными усыновителями, в том числе и иностранными гражданами, специальной психолого-педагогической и правовой подготовки. При этом особо подчеркивается, что требования к содержанию программы подготовки утверждаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти – Министерством образования и науки РФ. Специальное условие касается иностранных граждан, которые желают усыновить ребенка – гражданина РФ, – ими могут быть представлены документы о прохождении соответствующей подготовки на территории государства, в котором они постоянно проживают, с учетом тематики и в объеме не менее, чем это предусмотрено программой, утвержденной Минобрнауки РФ (абз. 4 п. 6 ст. 127 СК РФ).

Таким образом, при предъявлении документа о прохождении подготовки обязательно должно быть установлено соответствие тематики и объема программы той версии, которая утверждена Минобрнауки РФ.

В подпункте «п» п. 17 Регламента № 2 среди иных документов, представляемых иностранным гражданином, названа копия программы,

утвержденной в соответствии с требованиями, предъявляемыми законодательством иностранного государства, по которой проводилась подготовка кандидатов в усыновители (удочерители). Очевидно, что акцент в данном случае необходим не столько на требованиях, предъявляемых к утверждению программы, сколько на требованиях, определяющих ее содержание и объем, дабы обеспечить соответствие российской версии программы.

Среди иных документов, предъявляемых иностранным заявителем, также названы документы, подтверждающие согласие на усыновление: а) согласие усыновляемого ребенка, достигшего 10-летнего возраста; б) согласие родителей (родителя) ребенка; в) согласие супруга, если ребенок усыновляется одним из них. При этом совершенно верно указывается ссылка на предусмотренные законом основания усыновления при отсутствии согласия родителей (родителя) и другого супруга, что должно подтверждаться соответствующими документами. Но усыновление возможно и при отсутствии согласия ребенка, достигшего возраста 10 лет. В соответствии с п. 2 ст. 132 СК РФ, если до подачи заявления об усыновлении ребенок проживал в семье усыновителя и считает его своим родителем, усыновление, в порядке исключения, может быть произведено без получения согласия усыновляемого ребенка. Вполне возможно, что усыновляемый ребенок проживал в семье усыновителя, например, если мать ребенка – гражданка РФ длительный период находилась в фактических брачных отношениях или в браке с гражданином иностранного государства.

Разработчики Регламента № 2 проявили в данной ситуации непоследовательность, допустив выборочное применение требований, установленных СК РФ к потенциальным усыновителям и процедуре усыновления в целом. Странно, но применительно к документам, подтверждающим прохождение специальной подготовки, исключение сделано: если ребенок усыновляется отчимом (мачехой), то такой документ не требуется. Таким образом, разработчики Регламента воспроизвели в полной мере правило, содержащееся в п. 3 ст. 127 СК РФ – требование о подготовке не распространяется на отчима (мачеху) усыновляемого ребенка.

Таким образом, краткий анализ положений всего лишь двух Административных регламентов по предоставлению государственных услуг в сфере осуществления гражданами своих прав в семье позволяет сделать следующие выводы:

- Административные регламенты относятся к числу источников семейного права, поскольку содержащиеся в них предписания устанавливают порядок осуществления гражданами прав и исполнения обязанностей,

предусмотренных семейным законодательством, то есть сфера применения Регламентов входит в «границы» предмета семейного права (ст. 2 СК РФ);

- при разработке Административных регламентов должно быть обеспечено полное соответствие содержащихся в них предписаний положениям СК РФ и иных источников семейного права, поскольку Регламент не может устанавливать новых правовых норм.

Список литературы:

1. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 13.07.2015 г.) // РГ. 1996. № 17. 27 января.

2. Федеральный закон от 15.11.1997 г. № 143-ФЗ (ред. от 31.12.2014 г.) «Об актах гражданского состояния // РГ. 1997. № 224. 20 ноября.

3. Рекомендации по государственной регистрации заключения брака. Письмо Министерства юстиции Российской Федерации от 29.03.2013, № 16/28398-ЕБ // СПС «КонсультантПлюс».

ADMINISTRATIVE REGULATIONS IN THE SYSTEM OF SOURCES OF FAMILY LAW

L. I. Ordinartseva

Tver State University

Analyzes the provisions of the administrative regulations to be applied in the regulation of family relations. Determined by the features of the content of administrative regulations, the ratio of administrative law and family law. The author emphasizes the special place regulations in the system of sources of family law.

Keywords: family relationship; Sources of family law; Administrative Regulations; family law.

Об авторе

ОРДИНАРЦЕВА Лаура Игоревна - аспирантка 2 курса кафедры гражданского права Тверского государственного университета

ORDINARTSEVA Laura- postgraduate student of the 2nd year of the Civil Law of the Tver State University

Ординарцева Л.И. Административные регламенты в системе источников семейного права // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 4. С. 205 – 212.