

Актуальные вопросы гражданского и семейного права

УДК 347.6

СЕМЕЙНЫЕ ОТНОШЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ И ПРЕДМЕТ СЕМЕЙНОГО ПРАВА: КРИТЕРИИ ПРЕДЕЛОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО ИНТЕРЕСА

О. Н. Замрий

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Автор обращается к проблеме определения предмета семейно-правового регулирования, акцентируя при этом внимание на содержании основных направлений государственной семейной политики. Публичный интерес в защите семьи может быть реализован в различных формах, в том числе посредством правовой регламентации соответствующих отношений, применения средств материального стимулирования и т.п. В сложившейся ситуации важно установить точки совпадения и различия в определении сферы, подвергающейся воздействию.

Ключевые слова: семейные отношения, публичный интерес, государственная семейная политика, предмет семейного права.

Современное состояние общества характеризуется изменением морально-нравственных идеалов, приоритетов духовной культуры и менталитета в целом. Причем нельзя однозначно оценивать происходящее и уже имеющиеся некоторые последствия в виде девальвации ценностей и нравственных установок как отрицательные по своей сути явления. Это объективный процесс, обусловленный в том числе и элементарными законами развития. Изменения политических, социально-экономических условий в нашем государстве за последнюю четверть века нашли отражение и в «основной ячейке общества» - семье. Институт семьи, пожалуй, принял на себя «основной удар» экономических реформ и социальных преобразований.

Не вдаваясь в описание и характеристику причин и предпосылок, можно уверенно заявить, что семья утратила роль и значение социального института как сферы реализации частных интересов граждан и объекта воздействия публичных интересов одновременно. Осознание государством глобального уровня проблемы повлекло за собой разработку ряда мер, направленных на изменение сложившейся ситуации, и прежде всего материальную поддержку отдельных

категорий семей (многодетные семьи, молодые семьи, семьи, воспитывающие ребенка-инвалида, приемные семьи и т.п.).

Отметим «Национальную стратегию действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы», утвержденную Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761¹. Заметим, что, несмотря на указание целевой группы реализации государственной семейной политики – дети, положения непосредственно Стратегии и документов, разработанных во исполнение самой Стратегии, направлены на обеспечение интересов семьи в целом и интересов отдельных членов семьи.

В соответствии с планом мероприятий по реализации Национальной Стратегии в интересах детей временной рабочей группой была подготовлена Концепция совершенствования семейного законодательства. Обратим внимание, что это программный документ, но четко обозначен вектор – семейное законодательство.

На наш взгляд, это значимый факт с точки зрения реализации государственного интереса в обеспечении прав и интересов детей как членов семьи и общества в целом.

Нельзя не отметить и еще один документ. Распоряжением Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р была утверждена Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года². Основная цель, декларируемая Концепцией, - защита семьи.

Период исполнения положений Стратегии ознаменовался внесением ряда изменений и дополнений, прежде всего, в Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) как основной источник семейного законодательства. Заметим, что процесс шел и идет в настоящее время очень активно – пятнадцать раз были внесены необходимые поправки в названный источник, включая как редакционно-технические коррективы, не влияющие на механизм семейно-правового регулирования, так и существенные изменения. Полагаем необходимым отметить некоторые новшества, дабы соотнести меры по реализации государственной семейной политики и расширение сферы предмета семейного права как отрасли права и законодательства.

Первым шагом, которым, по нашему мнению, явно свидетельствует о смещении границ предмета семейного права, является Федеральный закон от 2 июля 2013 г. № 167-ФЗ. Названный закон дополнил ст. 65 СК РФ пунктом 4 следующего содержания: «При осуществлении

¹ Указ Президента РФ от 01.06.2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы» // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2994.

² Распоряжение Правительства РФ от 25.08.2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

родительских прав родители (лица, их заменяющие) имеют право на оказание им содействия в предоставлении семье медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи. Условия и порядок оказания содействия в предоставлении указанной помощи определяются законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании»³.

Таким образом, отношения между государством в лице соответствующих уполномоченных в той или иной сфере органов и семьей получили формат социального обслуживания. Заметим, что и до, и после принятия названного закона родители, дети и иные члены семьи имели и имеют возможность получения указанных видов помощи в случаях и порядке, предусмотренных действующим законодательством. В чем же смысл нововведения? Представляется, что тем самым государство реализовало очередной раз свой интерес в регулировании семейных отношений, существенно расширив основания и пределы своего вмешательства в частные дела семьи. Органы опеки и попечительства, обладая и без того широкими полномочиями в сфере семейных отношений, в рамках «социального обслуживания» получили практически неограниченный ничем «карт-бланш» на участие в жизни конкретной семьи.

На наш взгляд, анализируемая норма, полностью соответствующая целям и задачам государственной семейной политики как акту выражения публичного интереса, завуалированно расширила предмет семейного права и законодательства.

Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 457-ФЗ в ст. 2 СК РФ «Отношения, регулируемые семейным законодательством» были внесены дополнения, которые уже прямо и непосредственно существенно расширили предмет семейного права. Итак, «семейное законодательство ... определяет порядок выявления детей, оставшихся без попечения родителей, формы и порядок их устройства в семью, а также их временного устройства, в том числе в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»⁴.

Таким образом, отношения, которые возникают при временном устройстве ребенка не только в семью, но и в организацию, в настоящее время регулируются семейным законодательством и, следовательно, входят в предмет семейно-правового регулирования.

³ Федеральный закон от 02.07.2013 г. № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» // СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3459.

⁴ Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 457-ФЗ «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и статью 256 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (часть I). Ст. 77.

Остановимся на данном моменте подробнее. Вызывает глубокие сомнения факт принадлежности названных отношений к предмету семейного права. Безусловно, без обращения к понятию «семья» и «семейные правоотношения» мы не сможем аргументировать заявленную позицию. В то же время в рамках настоящей статьи не предполагается и как таковой анализ научной дискуссии о предмете семейно-правового регулирования. Еще в 2009 года д-р. юр. наук., проф. О.Ю. Ильина обратила внимание на необходимость использования понятия «семья» исключительно в целях того или иного отраслевого регулирования, что не должно приводить к смешению предмета правового регулирования смежных, но в то же время самостоятельных отраслей⁵.

Кстати, возвращаясь к понятию «семья», обратимся к его определению, используемому законодателем в Федеральном законе «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». В ст.1 данного закона семья определяется следующим образом: «это лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие общее хозяйство»⁶. По мнению И.В. Воробьевой, «данное определение имеет узконаправленный характер действия»⁷. На наш взгляд, наоборот, именно в этом определении и отмечаются важные признаки данного социального института, которые не всегда имеют место при устройстве ребенка в семью на воспитание. Однако именно размер прожиточного минимума в том или ином субъекте РФ учитывается при определении размера материальной поддержки гражданам, принявшим ребенка на воспитание в семью.

Некоторые авторы, например А.Я. Ахмедов, допускают необоснованное отождествление понятий «семья» и «брак» и в целом расширительное понимание структуры и сущности данного института. «Под семьей мы будем понимать главным образом зарегистрированный союз мужчины и женщины с детьми либо без детей. Бесспорно, семьей является и иная совокупность лиц, связанных родством, принятием детей на воспитание и т.д.»⁸.

⁵ Ильина О.Ю. Актуальные предпосылки возобновления дискуссии о понятии и признаках семьи как правового института // Евразийский юридический журн. 2009. № 11. С. 24.

⁶ Федеральный закон от 24.10.1997 № 134-ФЗ "О прожиточном минимуме в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904.

⁷ Воробьева И.В. Правовая защита семьи как основное направление реализации Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2016. № 1. С. 107.

⁸ Ахмедов А.Я. Укрепление семьи как основное начало семейного законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 3. С. 25.

Выражая полную солидарность с О.Ю. Ильиной в понимании семьи как института семейного права и законодательства, полагаем, что отношения, возникающие при устройстве ребенка, оставшегося без попечения родителей, на воспитание в семью (даже семью родственников), тем более при временном устройстве, имеют иное содержание нежели, семейно-правовые отношения. Речь идет о временном пребывании ребенка в семье, об осуществлении конкретными субъектами, обладающими четко определенным статусом опекуна, попечителя и т.п., полномочий по временному воспитанию ребенка.

Более того, и это, на наш взгляд, выступает безусловным аргументом нашей позиции, лица, в семью которых ребенок передан на воспитание, получают дополнительные меры государственной поддержки.⁹ Это касается как размера пособия, выплачиваемого на содержание ребенка, переданного на воспитание в семью, так и пособия, выплачиваемого лицам, воспитывающим ребенка, предоставления транспортного средства, частичного возмещения коммунальных платежей и иных льгот материального характера.

В такой форме, мы считаем, происходит поощрение государством граждан, выполняющих особо значимую социальную функцию – воспитание детей, оставшихся без попечения родителей. Однако модель отношений, складывающихся при этом непосредственно «на территории» семьи, не дает оснований характеризовать их как семейно-правовые отношения, то есть те, которые составляют предмет семейного права и законодательства.

Конечно же, в силу прямого указания ст.148, 148.1 СК РФ и ребенок, переданный на воспитание в семью под опеку (попечительство), и опекун (попечитель) наделены правами и обязанностями, большая часть которых аналогична по содержанию правам и обязанностям родителей и детей. Однако существует особый режим, в соответствии с которым любые действия (бездействие) в отношении ребенка могут быть обжалованы его родителями или другими родственниками либо усыновителями ребенка в орган опеки и попечительства (п. 3 ст.148.1 СК РФ). Несмотря на то, что по общему правилу родители ребенка утрачивают свои права и обязанности по представительству и защите прав и законных интересов ребенка с момента возникновения прав и обязанностей опекуна или попечителя (п. 2 ст. 148.1 СК РФ), закон исходит из презумпции преимущественного права родителей на воспитание своих детей перед

⁹ Сулейманова Г.В. Социальная поддержка семей с детьми: региональный аспект. //Семейное и жилищное право. 2013. № 6. С. 32.

всеми другими лицами (п. 1 ст. 63 СК РФ), предоставляя фактически родителям право контроля за обеспечением прав и интересов своих детей после передачи их на воспитание в семью опекуна (попечителя).

Нельзя не отметить и традиционный критерий определения понятия «семья» с точки зрения целей семейно-правового регулирования: соответствующие отношения возникают между лицами, состоящими в родстве, свойстве или супружестве. Модель правоотношений, когда непосредственно семейные отношения совмещаются с отношениями временного воспитания ребенка в семье, не позволяет включать последние в предмет семейного права.

Кроме того, Правила временной передачи детей, находящихся в организациях для детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2009 г. № 432 в п.2 содержат императивное предписание: «Временная передача детей в семьи граждан не является формой устройства ребенка в семью ...»¹⁰. Стоит отметить и то, что содержание данного документа тоже далеко не безупречно с точки зрения механизма правового регулирования отношений при временной передаче ребенка в семью на воспитание.

Так или иначе, но отношения, возникающие при передаче ребенка в семью для его воспитания на определенный период времени, не только не отвечают признакам семьи как семейно-правового института, но и свидетельствуют о девальвации традиционных семейных ценностей.

Должность опекуна, которая еще во времена римского права была почетной публичной должностью, в настоящее время позволяет использовать дополнительный источник дохода, получать не просто дополнительное, а весьма существенное в современной экономической ситуации вознаграждение и иные меры материальной поддержки.

В контексте наших рассуждений зададимся вопросами, соответствует ли реализация названных мер целям государственной семейной политики, решается ли задача защиты семьи. Да, но с точки зрения социальной политики. Ребенок, который остался без попечения родителей, получает возможность находиться в обстановке семейного воспитания, его воспитатели получают за это материальное поощрение. Однако возникающие при этом отношения составляют предмет регулирования иной отрасли права и законодательства, смежной с семейным, а именно отрасли права социального обеспечения.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 19.05.2009 № 432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2581.

Именно этим, на наш взгляд, и объясняется ошибочность выводов А.Я. Ахмедова: «Представляется возможным в ряде случаев рассматривать семью в качестве самостоятельного субъекта гражданского права (например, в случае с правом на материнский (семейный) капитал). ... В первую очередь укрепление семьи связано с ... подготовкой государством социальной базы для малоимущих, многодетных семей, а также решения социально-экономических проблем. Безусловно, предложенные частноправовые способы укрепления семьи не исключают публичных мер ее поддержки, значение которых существеннее»¹¹. Следует четко различать семейное право и право социального обеспечения.

По мнению Н.Р. Азизовой, несмотря на позитивные тенденции развития государственной семейной политики по укреплению современной российской семьи, «приходится признавать тот факт, что данная политика при всех ее несомненных плюсах – от финансируемых льгот до налоговых послаблений – до сих пор в полной мере не отвечает ни интересам семьи, ни интересам государства»¹². Этот автор указывает справедливо и на то, что «органы государственной власти подчас бросаются из крайности в крайность: то ограничивая семейную политику решением проблем «семьи и брака», то включая в нее решение практически всех проблем социально-экономического развития страны и ее регионов»¹³.

На наш взгляд, семейные отношения как объект государственной семейной политики и как предмет отрасли семейного права и законодательства не могут объективно совпадать. В связи с этим при формулировании основных направлений, целей и задач государственной семейной политики необходимо исходить из цели реализации публичного интереса, при этом совершенствование семейного законодательства не должно быть инструментом реализации государственной семейной политики.

¹¹ Ахмедов А.Я. Указ. соч. С. 29.

¹² Азизова Н.Р. Государственная семейная политика на современном этапе развития российского государства // Социальное воспитание. 2016. № 1. С. 37.

¹³ Там же. С. 38.

**FAMILY RELATIONS AS AN OBJECT OF STATE FAMILY
POLICY AND THE SUBJECT OF FAMILY LAW: CRITERIA
FOR THE LIMITS OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC INTEREST**

O. N. Zamriy

Tver State University

The author turns to the problem of determining the subject of family and legal regulation, while emphasizing the content of the main directions of the state family policy. Public interest in the protection of the family can be realized in various forms, including through the legal regulation of the relevant relations, the use of incentives, etc. In this situation, it is important to establish points of coincidence and differences in the definition of the sphere being exposed.

Keywords: *family relations; Public interest; State family policy; The subject of family law.*

Об авторе

ЗАМРИЙ Олег Николаевич – канд. юр. наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, д. 33), e-mail: zamriy.on@tversu.ru

ZAMRIY Oleg - Cand. Jur. Sciences, the department of civil process and enforcement of the "Tver state University" (170100, Tver, Zhelyabova street, 33), e-mail: zamriy.on@tversu.ru

Замрий О.Н. Семейные отношения как объект государственной семейной политики и предмет семейного права: критерии пределов реализации публичного интереса // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2017. № 2. С. 7 – 14.