ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

УДК 347.637
DOI: 10.17223/22253513/35/11

Н.А. Аблятипова

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ОРГАНА ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ СПОРОВ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВ РОДИТЕЛЕМ, ПРОЖИВАЮЩИМ ОТДЕЛЬНО ОТ РЕБЕНКА

Исследованы особенности участия органов опеки и попечительства в делах по спорам о воспитании детей. Анализируются основные задачи органов опеки и попечительства при рассмотрении указанных дел. Выявлен ряд типичных проблем, связанных с участием органов опеки и попечительства в рассмотрении судами дел о воспитании детей, в связи с чем предлагаются рекомендации, направленные на оптимизацию процедуры участия данных органов в разрешении таких дел.
Ключевые слова: *споры о воспитании детей, органы опеки и попечительства, осуществление родительских прав, права ребенка, раздельное проживание родителей.*

Семейное право Российской Федерации закрепляет права ребенка жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, на заботу родителей независимо от того, проживают они вместе или раздельно. Посредством общения ребенок учится воспринимать и адекватно реагировать на окружающую его среду, действовать согласно принятым в обществе правилам поведения, и первостепенное значение общения возлагается на его родителей. Понимание детства, статуса ребенка и необходимости воспитания неизбежно следуют рядом, образуя привязку, требующую четкого законодательного урегулирования.

Законодательство Российской Федерации не только закрепляет равные права и обязанности обоих родителей в воспитании ребенка, но и предполагает право ребенка общаться со своими родителями. В идеальной ситуации именно так и должно быть, но по различным причинам, не являющимся темой исследования, при раздельном проживании родителей (одного из них) с ребенком возникают вопросы соблюдения надлежащего исполнения данной обязанности. При этом объем прав ребенка при фактическом раздельном проживании, как и в случаях прекращения брака либо признания его недействительным, не должен уменьшаться, включая право на общение. На взаимопонимании и согласовании особенностей развития ребенка в це-

лом основывается конструкция семейного воспитания. Следовательно, закон возлагает обязанности по осуществлению родительских прав в равной мере на обоих родителей, при этом родительские права не могут осуществляться в противоречии с интересами детей.

Однако на сегодняшний день дела о порядке осуществления родительских прав остаются самыми распространенными среди семейных проблем. Особенность и сложность рассмотрения споров об участии в воспитании ребенка и об определении порядка общения с ним заключаются в том, что необходимо осуществить защиту субъективных прав несовершеннолетних при одновременном соблюдении их интересов. На практике одной из причин сложности споров о воспитании детей является противостояние сторон, которые равнозначны в осуществлении своих родительских прав и обязанностей, но предметом спора при этом является ребенок.

Анализируя систему споров, связанных с воспитанием детей, следует отметить, что, согласно форме государственной статистической отчетности, предусматривается учет всех дел по указанным спорам в целом как «споров, связанных с воспитанием детей», без выделения конкретных категорий этих дел (за исключением дел о лишении родительских прав) [1]. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 мая 1998 № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей» [2] закрепляет неисчерпывающий перечень данных споров и позволяет разграничить их на две группы:

1) споры о порядке осуществления прав и обязанностей по воспитанию ребенка (споры об определении места жительства ребенка при раздельном проживании родителей (п. 3 ст. 65 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ)), об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка (п. 2 ст. 66 СК РФ), об устранении препятствий к общению с ребенком его близких родственников (п. 3 ст. 67 СК РФ));

2) споры по применению санкций за ненадлежащее воспитание (о лишении родительских прав (п. 1 ст. 70 СК РФ), о восстановлении в родительских правах (п. 2 ст. 72 СК РФ), об ограничении родительских прав (п. 1 ст. 73 СК РФ), об отмене ограничения родительских прав (ст. 76 СК РФ) и др.).

Особое значение в данной системе споров приобретают вопросы соблюдения прав ребенка на надлежащее воспитание и общение с родителем, проживающим отдельно, и ключевая роль в защите интересов детства делегируется именно органам опеки и попечительства, что актуализирует необходимость данного исследования.

Согласно п. 2 ст. 65 СК РФ [3] закрепляется право родителей на разрешение возникших разногласий по воспитанию и образованию ребенка путем обращения в орган опеки и попечительства или суд. Следовательно, когда собственными силами погасить спор по поводу воспитания не получается, семейное законодательство предоставляет возможность в качестве досудебного урегулирования обратиться в орган опеки и попечительства.

Но если с правом на обращение в суд вопросов не возникает и процедура достаточно урегулирована системой правовых актов, то в отношении участия органа опеки и попечительства механизм не совсем понятен. Полагаем, необходимо проследить данный механизм с целью установления особенностей участия органа опеки и попечительства в системе споров об осуществлении родительских прав.

Анализ п. 2 ст. 65 СК РФ приводит к тезису, что органы опеки и попечительства в соответствии с нормами СК РФ наделены полномочиями рассматривать вопросы, возникающие между родителями при осуществлении своих родительских прав, в случае их разногласий. Тем не менее данная норма не отображена в полномочиях, закрепленных ст. 8 Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [4]. В ст. 7 указаны основные задачи, направленные в первую очередь на защиту прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством. С одной стороны, анализ ст. 1, ограничивающей сферу действия закона, не позволяет применять его к правоотношениям родителей и детей, воспитываемых в семье. В то же время ч. 2 ст. 7 допускает иные задачи в соответствии с законодательством, что дает возможность расширенного толкования и распространения данной нормы на семейные споры родителей и детей, обеспечение их интересов. Тем не менее предполагаемое расширение задач органов опеки и попечительства, установленных законом, не соответствует реальной необходимости кодификации полномочий органов опеки и попечительства, пределов и правовых последствий участия в семейных отношениях родителей и детей.

Рассматривая досудебный порядок обращения, следует отметить, что органы опеки и попечительства оказывают услуги по разрешению противоречий между родителями и детьми в вопросах воспитания и образования, что предполагает наличие регламента и четкого механизма обращения граждан. Однако наблюдаются не только отсутствие системности в порядке оказания данной услуги, ее различное толкование и совершение, но и отсутствие вовсе. Так, например, закреплено право родителей обратиться в орган местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, выполняющие функции опеки и попечительства, в соответствии с административным регламентом для разрешения разногласий по вопросам воспитания и обучения детей [5]. Установлены процедура и этапы рассмотрения заявления, сроки (30 дней), критерии подготовки ответа (письма) о разрешении разногласий либо о невозможности разрешения разногласий, а также порядок обжалования. При этом Республика Крым данной услуги не устанавливает [6]. Принятие соответствующих административных регламентов урегулировало лишь порядок обращения иных членов семьи (общение с ребенком дедушки, бабушки, братьев, сестер и других родственников) [7]. Исследование характера деятельности Департамента по делам детей Администрации г. Симферополя Республики Крым, а также отчета за 1 полугодие 2019 г. отображает подготовку за-

ключений в суды по существу спора между родителями по участию в воспитании детей и определению места жительства ребенка, об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка (детей) и т.д. [8], по сути, исключая возможность обращения в досудебном порядке.

Полагаем, создание единого порядка обращения родителей для разрешения указанных разногласий не только будет способствовать устранению формальных препятствий, но и позволит родителям оградить ребенка от негативного воздействия судебного порядка рассмотрения споров.

Анализируя сущность данной услуги, следует отметить, что органы опеки и попечительства исходят из интересов ребенка, предоставляя родителям наиболее оптимальный вариант преодоления конфликта. Руководствуясь основами медиации для погашения конфликтной ситуации, при необходимости могут быть привлечены психологи и педагоги. Однако следует помнить, что данные разъяснения органов опеки и попечительства носят исключительно рекомендательный характер, следовательно, не подлежат принудительной реализации.

Исходя из буквального толкования ст.ст. 65 и 66 СК РФ, следует выделить две категории споров:

1) спор родителей по вопросам воспитания и образования детей (п. 2 ст. 65 СК РФ), предусматривающий обращение в орган опеки и попечительства или суд;

2) спор родителей при отсутствии соглашения о порядке осуществления родительских прав, разрешаемый непосредственно только судом с участием органа опеки и попечительства (п. 2 ст. 66 СК РФ).

Анализ указанных норм, как и названия статей, закрепляющих в одном случае порядок осуществления родительских прав, а в другом осуществление родительских правомочий при раздельном проживании, позволяет подчеркнуть, что в досудебном порядке возможно обращение только по первой категории споров, что, однако, не находит отражения в регламентах предоставляемых услуг.

Следовательно, в случаях раздельного проживания родителей исключается возможность досудебного урегулирования путем получения рекомендаций от органа опеки и попечительства и существует два способа установления порядка осуществления родительских прав:

1) путем заключения соглашения в письменной форме между родителями. Отдельно отметим, что в законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие форму и порядок заключения такого соглашения (простая письменная или нотариально заверенная), обязательства по его регистрации в органах опеки и попечительства, тогда как, например, алиментному соглашению посвящена отдельная глава СК РФ;

2) путем обращения в суд.

При рассмотрении судом спора об участии в воспитании ребенка и определении порядка общения с ним суд предоставляет сторонам возможность договориться и урегулировать взаимные права и обязанности,

а в случае, если стороны не договорились, спор разрешается судом по собственному разумению, исходя из конкретных обстоятельств дела. При этом в семейном законодательстве нигде не перечислены факты или обстоятельства, при которых один из родителей имеет преимущественное право на воспитание ребенка перед другим родителем; такой перечень отсутствует, так как законодатель не устанавливает преимуществ для того или иного родителя. Хотя на законодательном уровне права обоих родителей остаются полностью равными, объем родительских прав отдельно проживающего родителя фактически меняется (уменьшается). На это обстоятельство обращала внимание А.М. Нечаева, по мнению которой, «сам факт раздельного проживания родителей не может не сказаться на объеме существующих прав и обязанностей. Он, естественно, меньше у отдельно проживающего родителя, ибо всю основную нагрузку по воспитанию несовершеннолетнего в семье несет его непосредственный воспитатель» [9. С. 175].

Таким образом, невозможность мирного разрешения ситуации приводит к обращению в суд. Необходимость судебной защиты интересов несовершеннолетнего ребенка может возникнуть по разным причинам, но о чем бы ни шла речь, всегда решается вопрос о воспитании ребенка, при этом спор не перестает быть спором о праве, причем не столько о праве родителей на участие в воспитании, сколько о праве ребенка на воспитание в семье [10]. Поэтому основным критерием, на котором должно основываться решение суда об участии родителей в воспитании и общении с ребенком, является установление широкого круга обстоятельств, начиная от моральных качеств собственно родителей, их поведения и воздействия на ребенка и заканчивая выяснением интересов и желаний самого ребенка.

В связи с этим ст. 78 СК РФ предписывает обязательное привлечение органов опеки и попечительства к рассмотрению судом споров, связанных с воспитанием детей. Анализируя порядок участия органов опеки и попечительства в деле, следует отметить, что ВС РФ еще 20 июля 2011 г. указал в обзоре [1] процессуальным нарушением их привлечение в качестве третьего лица, так как органы опеки и попечительства должны участвовать в деле как уполномоченные государством органы, компетентные дать заключение и провести обследование условий проживания (ст. 47 ГПК РФ). Это обосновано интересом государства в правильном разрешении дел, имеющих важную социальную направленность, и в защите интересов несовершеннолетних, зачастую не имеющих возможности самостоятельно участвовать в процессе и защищать свои права и интересы. Высказанная позиция ВС РФ важна потому, что процессуальные права и обязанности этого органа, привлекаемого для дачи заключения по спору (ст. 47 ГПК РФ), и третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований (ст. 43 ГПК РФ), являются различными. Несмотря на это, анализ судебной практики за 2019 г. показывает в 80% дел привлечение в качестве третьих лиц.

Установленный порядок рассмотрения споров о воспитании детей предусматривает назначение разбирательства в судебном заседании только после получения от органов опеки и попечительства составленных и

утвержденных в установленном порядке актов обследования условий жизни лиц, претендующих на воспитание ребенка [2]. Вместе с тем данное требование не реализуется вовсе (например, непроведение обследований, отсутствие всестороннего изучения ситуации) либо в целом подчеркивает формализм, проявленный в формулировке «заявленные требования считает обоснованными и подлежащими удовлетворению». Так, например, в решении от 18 апреля 2019 г. по делу № 2-152/2019 [11] не только прослеживается договоренность предварительной поддержки интересов истца, но и усматривается отсутствие проведения акта обследования условий проживания. В решении от 28 ноября 2018 г. по делу № 2-638/2018 [12] указано, что представитель Управления по делам несовершеннолетних и защите их прав в судебное заседание не явился, предоставив заявление о рассмотрении дела в свое отсутствие и принятии решения в соответствии с действующим законодательством. В деле № 2-149/2019 [13] представитель Комитета по охране здоровья населения и социальному развитию указал на целесообразность общения с отцом по предварительному согласованию с матерью с учетом возраста, состояния здоровья, режима дня, при этом не понятно, о какой согласованности может быть речь в случае уже существующего спора и созданных препятствий, что приводит к абстрактности суждений, не подтвержденных проведением исследования. В свою очередь, представитель Управления образования в судебное заседание не явился, указав на рассмотрение дела в его отсутствие.

К сожалению такие примеры судебной практики превалируют и отображают истинное положение дел в столь важных спорах о судьбе детей. Стоит отметить, что привлечение к участию в процессе органов опеки и попечительства направлено в первую очередь на защиту института детства и способствует всестороннему изучению фактов судом. Конечно, при рассмотрении таких споров решение суда не зависит непосредственно только от мнения органа опеки и попечительства, учитываются все обстоятельств дела. Тем не менее, несмотря на недопустимость рассмотрения дела по спору при отсутствии актов обследования условий жизни ребенка и родителя, проживающего отдельно, суды продолжают принимать решения без указанных документов, не откладывают разбирательства в случаях неявки представителей органов и закрывают глаза на формализм заключений.

Итак, в обязанности органа опеки и попечительства входят детальное обследование условий жизни родителей и подготовка заключения по поводу спора, рассматриваемого в суде. С целью составления заключения представитель органа опеки и попечительства посещает места проживания родителей для выяснения не только материальных и социально-бытовых условий их проживания, но и атмосферы, в которой они живут, что помогает определить, с кем из родителей ребенок получит лучшее воспитание и будет иметь все необходимое для жизни. Кроме этого, должны быть изучены особенности каждого отдельного случая, характер влияния одного из родителей на портрет другого, целесообразность общения в целом и наиболее оптимальный его график.

В литературе активно обсуждается проблема надлежащей квалификации специалистов органов опеки и попечительства при принятии решений. Очевидно, что сам факт оценки бытовых условий не требует особых психолого-педагогических навыков и при качественном проведении может являться объективным.

Дела данной категории представляют сложность с психологической точки зрения, поскольку в каждом деле решается судьба ребенка, именно он находится в центре конфликта, и его интересы могут быть нарушены самыми близкими ему людьми. Субъективность прослеживается зачастую в общих фразах (например, «психологический климат в семье стабильный, положительный, между членами семьи теплые доверительные отношения» [14], «отношения в семье хорошие, любящие, дружественные» [15] или «учитывая возраст и пол малолетней, определить место проживания с матерью»).

Например, дело № 2-2483/2019 [16] представитель органа опеки и попечительства просил рассмотреть без его участия, предложив график общения. Тем не менее из материалов явствуют не только разногласия родителей по вопросу определения места жительства, но и неприязненные и конфликтные отношения, которые отрицательно влияют на психоэмоциональное состояние ребенка, его учебу. Приводимые в судебном заседании доводы каждой из сторон о неспособности противной стороны осуществлять обязанности по воспитанию, обучению и содержанию ребенка противоречат ими же представленным письменным доказательствам, другим доказательствам по делу, которые свидетельствуют о том, что благодаря участию обоих родителей ребенок получает надлежащий уход и воспитание, гармонично развивается. Принятое судом решение кажется обоснованным и взвешенным, учтена необходимость общения ребенка с обоими родителями, которая установлена психологическими тестированиями малолетнего, принято во внимание отношение ребенка к каждому из родителей. Однако анализ дела не выявляет фактического участия органов опеки и попечительства в оценке ситуации (как выяснилось в суде, «ребенок остро отреагировал на конфликт между родителями – снизилась его успеваемость, ухудшилось поведение»), определении степени конфликта и непосредственно желаний ребенка. Указанное вызывает вопрос о целесообразности такой помощи суду и соответствии задачам органа такой нейтрально-формальной позиции.

Отображая формальность подхода органов опеки и попечительства при выполнении обязанности, стоит вновь обратиться к обзору ВС РФ 20 июля 2011 г. [1], который отметил отдельные проблемы поверхностных заключений (не содержит данных, характеризующих отношения в семье между родителями, между ними и ребенком [17], личностные качества родителей, данных о привязанности ребенка к каждому из родителей, о результатах общения с несовершеннолетним [18] либо основывается исключительно на общении с ребенком [19], отсутствует мнение органа опеки и попечительства о целесообразности либо нецелесообразности опроса ребенка в судеб-

ном заседании, а также мнение о том, может ли опрос в суде причинить ребенку психологическую травму и т.п.), а также несоответствие фактам указанных сведений. Отмеченные примеры не выделяются особняком и приведены исключительно для наглядности некоторых нарушений.

На текущий момент ситуация не изменилась, и проявленный формализм отображает картину в целом. Так, в деле № 2-1936/2019 по иску М.О. (супруга) о расторжении брака, определении места жительства ребенка и встречному иску М.В. (супруг) об обязании не чинить препятствия, определении порядка общения с несовершеннолетним ребенком, проведенное обследование указывает на наличие необходимых условий проживания у обоих родителей [20]. При помощи общих типовых фраз проводится перечисление: «Комната, кухня оборудованы необходимой мебелью, бытовой техникой, имеются необходимые предметы домашнего обихода. В квартире чисто, санитарное состояние жилья соответствует общепринятым нормам». Однако не указываются основание и сроки правомочий на проживание в указанных квартирах, не акцентируется внимание на возраст ребенка (один год), не оценены психологическая обстановка и иные факты, изученные судом. В некоторых случаях встречается оценка в формулировке, что жилищно-бытовые условия «удовлетворительные» или «надлежащие», что создает вопрос: удовлетворительные или надлежащие для кого? Для взрослого или ребенка соответствующего возраста?

Данная позиция широко распространена в судебной практике, что подчеркивает необходимость детального исследования условий. Привлекло внимание заключение по делу № 2-717/2019 [21], не только включающее в себя поверхностную характеристику перечня бытовых предметов обихода, но и отображающее реальную оценку жилых помещений, их пригодности для полноценного развития ребенка и разделение условий на две группы: 1) для проживания; 2) для кратковременных встреч. Считаем, что данное деление вполне обоснованно и должно учитываться, так как поверхностная характеристика критериев соответствия условий проживания для ребенка («имеются или не имеются») [20] является недопустимой, исходя из потребностей детей в силу возраста и состояния здоровья.

Отдельно отметим, что согласно п. 20 Постановления Пленума ВС РФ от 27 мая 1998 г. № 10 при необходимости проведения опроса малолетнего, достигшего 10-летнего возраста, в судебном заседании суд выясняет мнение органа опеки и попечительства о том, не окажет ли неблагоприятного воздействия на ребенка его присутствие в суде [2]. Полагаем, что выявить мнение органа опеки и попечительства по данному вопросу довольно затруднительно, учитывая, что обобщение материалов практики свидетельствует о том, что представители часто не являются в судебное заседание и просят рассмотреть дело без их участия на усмотрение суда.

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть, что указанные проблемы уже были отмечены обзором практики, исследовались учеными и правоприменителями, но до сих пор не приняты во внимание. Анализ судебной практики свидетельствует о том, что при соблюдении общего требования

о привлечении органа опеки и попечительства к рассмотрению дел об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка как судами, так и органами опеки и попечительства не всегда в полной реализуются цели и степень участия последних в разрешении споров. Предложенные пути совершенствования, направленные на повышение уровня профессионализма и ответственного отношения работников данного органа к своим должностным обязанностям, в противовес пытаются оправдать высокой загруженностью работников, отсутствием специальных навыков и другими причинами.

Достаточность и полнота отраженных в актах и заключениях органа опеки и попечительства сведений напрямую влияют на судьбу детей. Игнорирование данной проблемы недопустимо, как и обоснование неответственного отношения. Именно права и интересы детей являются тем условием, которое предусматривает участие органа опеки и попечительства. Фактически самоустраняясь от возложенных задач (путем формального исполнения), органы опеки и попечительства не содействуют суду в разрешении спора, что обосновывает нецелесообразность и малоэффективность такого участия. В то же время судам необходимо соблюдать требование о привлечении органа опеки и попечительства и давать должную оценку предоставленным документам. Несмотря на указанные проблемы, полагаем, сама концепция участия органов опеки и попечительства при качественном выполнении обязанностей и соблюдении требований закона является необходимым инструментом со стороны государства, направленным на исключение возможных нарушений прав ребенка.

Возвращаясь к вопросу системности, стоит подчеркнуть, что споры об осуществлении родительских прав родителем, проживающим отдельно от ребенка, основываются на правомочиях ст. 66 СК РФ на общение с ребенком, участии в его воспитании и решении вопросов получения ребенком образования. Однако статистика дел выявляет несколько иную системность, и все требования по указанной статье основываются лишь на определении порядка общения, являющегося составной частью содержания родительского правоотношения.

Анализ судебной практики показал, что в основном по ст. 66 СК РФ заявляется требование о порядке общения, определении его периодичности, продолжительности. И только в отдельных делах суды указывали также на возможность осуществления отдельно проживающим родителем иных родительских прав, если требование об этом было заявлено суду. С одной стороны, суд не может выйти за пределы заявленных требований, что является вполне обоснованным, хотя ВС РФ разъясняет возможность применения судами ч. 2 ст. 56 ГПК РФ, в силу которой могут выноситься дополнительные вопросы о порядке реализации прав и поясняются вероятные уточнения, что на практике встречается крайне редко и приводит к повторному обращению в суд.

С другой стороны, по общему правилу мы рассматриваем конструкцию обращения с требованием раздельно проживающего родителя, чье право

нарушено (право на общение), но не учитываем встречное нарушение прав ребенка. Ребенок в рамках права на надлежащую реализацию родительского правоотношения при раздельном проживании в данной ситуации получает лишь то, что по факту заявлено родителем – право на общение. Будет ли оно автоматически предполагать иные формы осуществления, неизвестно; возникнет нарушение, значит возникнет право требования. И если для других отраслевых отношений это оправданно, то в семейном праве, находясь под защитой государства, институт детства нуждается в большем контроле соблюдения прав несовершеннолетних при разрешении споров и не может ограничиваться исключительно требованием одной стороны. С этой целью установлено участие органов, и именно на это должна быть направлена их деятельность.

Видится возможным решение о внесении в обязанности органов опеки и попечительства проведения разъяснительной работы с родителями и возможности уточнения требований в рамках судебного разбирательства о порядке осуществления отдельно проживающим родителем иных родительских прав, например права отдельно проживающего родителя участвовать в воспитании ребенка, решать вопросы, связанные с получением образования, права получения информации о состоянии здоровья ребенка, режиме сна и питания, возникающих потребностях и т.д. Полагаем, необходимо начать совершенствование указанной проблематики именно с сопоставления и приведения в единую систему норм материального и процессуального права, а законодательное закрепление права на уточнение требований в интересах ребенка с учетом обстоятельств будет способствовать развитию отношений, имеющих особую социальную значимость.

Литература

1. Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей : (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.07.2011) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 7, июль.

2. О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.05.1998 № 10 (ред. от 26.12.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 7, сентябрь.

3. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон РФ от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

4. Об опеке и попечительстве : федеральный закон РФ от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

5. Государственные и муниципальные услуги (функции) в Санкт-Петербурге. URL: https://gu.spb.ru/188025/traditional/ (дата обращения: 20.01.2020).

6. Государственные и муниципальные услуги Республики Крым. URL: https://gosuslugi82.ru/ (дата обращения: 20.01.2020).

7. Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг департаментом по делам детей Администрации города Симферополя Республики Крым : Постановление Администрации города Симферополя Республики Крым от 01.09.2017 № 3058. URL: http://simadm.ru/media/acts/2017/09/12/_3058_%D0%BE%D1%82_01.09.pdf (дата обращения: 20.01.2020).

8. Департамент по делам детей Администрации города Симферополя Республики Крым. URL: http://sdd.simadm.ru/docs/ (дата обращения: 20.01.2020).

9. Нечаева А.М. Семейное право : курс лекций : учеб. пособие для вузов. М. : Юристъ, 1998. 336 с.

10. Нечаева А.М. Судебная защита интересов детей // Советская юстиция. 1972. № 18. С. 10

11. Решение Кировского районного суда г. Ростова-на-Дону (Ростовская область) № 2-152/2019 2-6784/2018 от 18.04.2019 по делу № 2-152/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/vEdDQeqYN61D/ (дата обращения: 20.01.2020).

12. Решение Раздольненского районного суда (Республика Крым) № 2-638/2018 2-638/2018~М-535/2018 М-535/2018 от 28.11.2018 по делу № 2-638/2018. URL: https://sudact.ru/regular/doc/41mGeod06i6a/ (дата обращения: 20.01.2020).

13. Решение Октябрьского районного суда г. Тамбова (Тамбовская область) № 2-149/2019 2-149/2019 (2-3732/2018)~М-3174/2018 2-3732/2018 М-3174/2018 от 16.04.2019 по делу № 2-149/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/3zUReK4va0lb/ (дата обращения: 20.01.2020).

14. Решение Тахтамукайского районного суда (Республика Адыгея) № 2-753/2019 2-753/2019~М-363/2019 М-363/2019 от 21.05.2019 по делу № 2-753/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/30NvUnXRAaUh/ (дата обращения: 20.01.2020).

15. Решение Феодосийского городского суда (Республика Крым) № 2-1274/2018 2-1274/2018~М-1244/2018 М-1244/2018 от 17.07.2018 по делу № 2-1274/2018. URL: https://sudact.ru/regular/doc/3g6hFDT1HzmL/ (дата обращения: 20.01.2020).

16. Решение Курганского городского суда (Курганская область) № 2-2483/2019 2-2483/2019~М-297/2019 М-297/2019 от 21.05.2019 по делу № 2-2483/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/Dp8vdPliHz5P/ (дата обращения: 20.01.2020).

17. Решение Советского районного суда (Республика Крым) № 2-260/2019 2-260/2019~М-209/2019 М-209/2019 от 28.05.2019 по делу № 2-260/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/YCmZwfb8ZgWQ/ (дата обращения: 20.01.2020).

18. Решение Сулейман-Стальского районного суда (Республика Дагестан) № 2-119/2019 2-119/2019~М-119/2019 М-119/2019 от 18.04.2019 по делу № 2-119/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/EAT2qYwmH0Wb/ (дата обращения: 20.01.2020).

19. Решение Орджоникидзевского районного суда г. Уфы (Республика Башкортостан) № 2-1289/2019 от 21.05.2019 по делу № 2-1289/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/RkIeGHYtP6QP/ (дата обращения: 20.01.2020).

20. Решение Индустриального районного суда г. Барнаула (Алтайский край) № 2-1936/2019 2-1936/2019~М-1440/2019 М-1440/2019 от 23.05.2019 по делу № 2-1936/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/wxp2ywvOZHL1/ (дата обращения: 20.01.2020).

21. Решение Ханты-Мансийского районного суда (Ханты-Мансийский автономный округ–Югра) № 2-717/2019 2-717/2019~М-191/2019 М-191/2019 от 15.04.2019 по делу № 2-717/2019. URL: https://sudact.ru/regular/doc/tz7ZTvyKZB5H/ (дата обращения: 20.01.2020).

Ablyatipova Natalya A., Crimean Branch of the Russian State University of Justice (Simferopol, Russian Federation)

PROBLEMS OF PARTICIPATION OF THE GUARDIANSHIP AUTHORITY IN THE SYSTEM OF DISPUTES ON THE EXERCISE OF PARENTAL RIGHTS BY A PARENT WHO LIVES SEPARATELY FROM THE CHILD

Keywords: disputes about the upbringing of children, guardianship authorities, the exercise of parental rights, the rights of the child, the separation of parents.

DOI: 10.17223/22253513/35/11

The nature and complexity of the consideration of disputes concerning participation in the upbringing of the child and the definition of the procedure for communication with him is that it is necessary to protect the subjective rights of minors, while respecting their interests. The public orientation of family law is demonstrated by the rules governing the procedural situation of the guardianship and guardianship authorities in the consideration of disputes concerning the upbringing of children in the separation of parents, which entrust the guardianship and guardianship authorities with the responsibility to protect the institution of childhood. The purpose of this work is to identify the mechanism for the participation of guardianship authorities in the system of disputes concerning the exercise of parental rights by a parent who resides separately from the child.

Guardianship and guardianship authorities in accordance with the rules of the Family Code of the Russian Federation are given the authority to consider issues arising between parents in the exercise of their parental rights, their differences. The analysis of the legislation allows to allocate the pre-trial procedure of appeal for the resolution of the dispute, as well as the direct participation of the trusteeship and guardianship authorities in the judicial proceedings. The work examines the mechanism of appeal to the trusteeship and guardianship body and highlights the main problems of pre-trial settlement of the dispute. There are two main categories of disputes concerning the upbringing of children arising from the separation of parents.

The established procedure for the consideration of disputes concerning the upbringing of children, provides for the appointment of proceedings in a court session only after receiving from the guardianship authorities the documents drawn up and approved in the established procedure for the examination of the living conditions of persons claiming to be raising the child. The involvement of guardianship and guardianship authorities is primarily aimed at protecting the institution of childhood and promotes a comprehensive examination of the facts by the court. The author has identified a number of typical problems related to the participation of guardianship and guardianship authorities in court proceedings for the upbringing of children, and recommendations are made to optimize the procedure for the participation of these bodies in the resolution of such cases. On the basis of analysis of legislation and judicial practice, ways are proposed to improve the mechanism for the participation of trusteeship and guardianship authorities in these disputes.

In order to improve the protection of the interests of children, it is proposed that the guardianship authorities should take responsibility for the conduct of parent education and the possibility of clarifying the requirements in the course of the proceedings parents of other parental rights. Despite the problems identified, the very concept of the participation of guardianship and guardianship authorities in the performance of their duties and compliance with the requirements of the law has been found to be a necessary tool for the State to prevent possible violations of the rights of the child.

References

1. The Supreme Court of the Russian Federation. (2012) Obzor praktiki razresheniya sudami sporov, svyazannykh s vospitaniem detey: (utv. Prezidiumom Verkhovnogo Suda RF 20.07.2011) [Review of the practice of courts resolving disputes related to raising children: (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on July 20, 2011)]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF*. 7.

2. The Supreme Court of the Russian Federation. (1998) O primenenii sudami zakonodatel'stva pri razreshenii sporov, svyazannykh s vospitaniem detey: postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 27.05.1998 № 10 (red. ot 26.12.2017) [On the application by the courts of legislation in the resolution of disputes related to the upbringing of children: Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated May 27, 1998 No. 10 (as amended on December 26, 2017)]. *Byulleten' Verkhovnogo Suda RF*. 7.

3. Russian Federation. (1996) Semeynyy kodeks Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon RF ot 29.12.1995 № 223-FZ (red. ot 02.12.2019) [Family Code of the Russian Federation: Federal Law No. 223-FZ of the Russian Federation dated December 29, 1995 (as amended on December 2, 2019)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 1. Art. 16.

4. Russian Federation. 2008) Ob opeke i popechitel'stve: federal'nyy zakon RF ot 24.04.2008 № 48-FZ (red. ot 29.05.2019) [On custody and guardianship: Federal Law No. 48-FZ of the Russian Federation of April 24, 2008 (as amended on May 29, 2019)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislative Bulletin of the Russian Federation*. 17. Art. 1755.

5. St. Petersburg. (n.d.) *Gosudarstvennye i munitsipal'nye uslugi (funktsii) v Sankt-Peterburge* [State and municipal services (functions) in St. Petersburg]. [Online] Available from: https://gu.spb.ru/188025/traditional/ (Accessed: 20th January 2020).

6. Crimea. (n.d.) *Gosudarstvennye i munitsipal'nye uslugi Respubliki Krym* [State and municipal services of the Republic of Crimea]. [Online] Available from: https://gos uslugi82.ru/ (Accessed: 20th January 2020).

7. Crimea. (2017) *Ob utverzhdenii administrativnykh reglamentov predostavleniya gosudarstvennykh uslug departamentom po delam detey Administratsii goroda Simferopolya Respubliki Krym: Postanovlenie Administratsii goroda Simferopolya Respubliki Krym ot 01.09.2017 № 3058* [On approval of administrative regulations for the provision of public services by the Department of Children Affairs of the Administration of the city of Simferopol of the Republic of Crimea: Resolution No. 3058 of the Administration of the city of Simferopol of the Republic of Crimea dated September 01, 2017]. [Online] Available from: http://simadm.ru/media/acts/2017/09/12/_3058_% D0%BE%D1%82_01.09.pdf (Accessed: 20th January 2020).

8. Crimea. (n.d.) *Departament po delam detey Administratsii goroda Simferopolya Respubliki Krym* [Department of Children Affairs of the Administration of the city of Simferopol, Republic of Crimea]. [Online] Available from: http://sdd.simadm.ru/docs/ (Accessed: 20th January 2020).

9. Nechaeva, A.M. (1998) *Semeynoe pravo* [Family Law]. Moscow: Yurist".

10. Nechaeva, A.M. (1972) Sudebnaya zashchita interesov detey [Judicial protection of children's interests]. *Sovetskaya yustitsiya*. 18. pp. 10

11. Rostov on Don. (2019) *Reshenie Kirovskogo rayonnogo suda g. Rostova-na-Donu (Rostovskaya oblast') № 2-152/2019 2-6784/2018 ot 18.04.2019 po delu № 2-152/2019* [The decision of the Kirovsky District Court, Rostov-on-Don (Rostov Region) No. 2-152/2019 2-6784/2018 dated April 18, 2019, in Case No. 2-152/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/ regular/doc/vEdDQeqYN61D/ (Accessed: 20th January 2020).

12. Crimea. (2018) *Reshenie Razdol'nenskogo rayonnogo suda (Respublika Krym) № 2-638/2018 2-638/2018~M-535/2018 M-535/2018 ot 28.11.2018 po delu № 2-638/2018* [Decision of the Razdolnensky district court (Republic of Crimea) No. 2-638/2018 2-638/2018 ~ M-535/2018 M-535/2018 dated November 28, 2018, in Case No. 2-638/2018]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/41mGeod06i6a/ (Accessed: 20th January 2020).

13. Tambov. (2018) *Reshenie Oktyabr'skogo rayonnogo suda g. Tambova (Tambovskaya oblast') № 2-149/2019 2-149/2019 (2-3732/2018)~M-3174/2018 2-3732/2018 M-3174/2018 ot 16.04.2019 po delu № 2-149/2019* [The decision of the Oktyabrsky District Court. Tambov (Tambov Region) No. 2-149 / 2019 2-149/2019 (2-3732/2018) ~ M-3174/2018 2-3732/2018 M-3174/2018 dated April 16, 2019, in Case No. 2-149/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/3zUReK4va0lb/ (Accessed: 20th January 2020).

14. The Republic of Adygea. (2019) *Reshenie Takhtamukayskogo rayonnogo suda (Respublika Adygeya) № 2-753/2019 2-753/2019~M-363/2019 M-363/2019 ot 21.05.2019 po delu № 2-753/2019* [Decision of the Takhtamukaysky district court (Republic of Adygea) No. 2-753 / 2019 2-753 / 2019 ~ M-363/2019 M-363/2019 dated May 21, 2019, in Case No. 2-

753/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/30NvUnXRAaUh/ (Accessed: 20th January 2020).

15. Crimea. (2018) *Reshenie Feodosiyskogo gorodskogo suda (Respublika Krym) № 2-1274/2018 2-1274/2018~M-1244/2018 M-1244/2018 ot 17.07.2018 po delu № 2-1274/2018* [The decision of Theodosia city court (Republic of Crimea) No. 2-1274/2018 2-1274 / 2018 ~ M-1244/2018 M-1244/2018 dated July 17, 2018, in Case No. 2-1274/2018]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/3g6hFDT1HzmL/ (Accessed: 20th January 2020).

16. Kurgan. (2019) *Reshenie Kurganskogo gorodskogo suda (Kurganskaya oblast') № 2-2483/2019 2-2483/2019~M-297/2019 M-297/2019 ot 21.05.2019 po delu № 2-2483/2019* [Decision of the Kurgan City Court (Kurgan region) No. 2-2483/2019 2-2483/2019 ~ M-297/2019 M-297/2019 of May 21, 2019, in Case No. 2-2483/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/Dp8vdPliHz5P/ (Accessed: 20th January 2020).

17. Crimea. (2019) *Reshenie Sovetskogo rayonnogo suda (Respublika Krym) № 2-260/2019 2-260/2019~M-209/2019 M-209/2019 ot 28.05.2019 po delu № 2-260/2019* [Decision of the Soviet District Court (Republic of Crimea) No. 2-260 / 2019 2-260 / 2019 ~ M-209/2019 M-209/2019 dated May 28, 2019, in Case No. 2-260/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/YCmZwfb8ZgWQ/ (Accessed: 20th January 2020).

18. The Republic of Dagestan. (2019) *Reshenie Suleyman-Stal'skogo rayonnogo suda (Respublika Dagestan) № 2-119/2019 2-119/2019~M-119/2019 M-119/2019 ot 18.04.2019 po delu № 2-119/2019* [Decision of the Suleyman-Stalsky District Court (Republic of Dagestan) No. 2-119 / 2019 2-119 / 2019 ~ M-119/2019 M-119/2019 of April 18, 2019, in Case No. 2-119/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/EAT2qYwmH0Wb/ (Accessed: 20th January 2020).

19. The Republic of Bashkortostan. (2019) *Reshenie Ordzhonikidzevskogo rayonnogo suda g. Ufy (Respublika Bashkortostan) № 2-1289/2019 ot 21.05.2019 po delu № 2-1289/2019* [Decision of the Ordzhonikidze district court of Ufa (Republic of Bashkortostan) No. 2-1289 / 2019 dated May 21, 2019, in Case No. 2-1289/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/ regular/doc/RkIeGHYtP6QP/ (Accessed: 20th January 2020).

20. Altai Territory. (2019) *Reshenie Industrial'nogo rayonnogo suda g. Barnaula (Altayskiy kray) № 2-1936/2019 2-1936/2019~M-1440/2019 M-1440/2019 ot 23.05.2019 po delu № 2-1936/2019* [The decision of the Industrial District Court of Barnaul (Altai Territory) No. 2-1936 / 2019 2-1936 / 2019 ~ M-1440/2019 M-1440/2019 dated May 23, 2019, in Case No. 2-1936/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/wxp2ywvOZHL1/ (Accessed: 20th January 2020).

21. Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra. (2019) *Reshenie Khanty-Mansiyskogo rayonnogo suda (Khanty-Mansiyskiy avtonomnyy okrug–Yugra) № 2-717/2019 2-717/2019~M-191/2019 M-191/2019 ot 15.04.2019 po delu № 2-717/2019* [Decision of the Khanty-Mansiysk District Court (Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra) No. 2-717 / 2019 2-717/2019 ~ M-191/2019 M-191/2019 of April 15, 2019, in Case No. 2-717/2019]. [Online] Available from: https://sudact.ru/regular/doc/tz7ZTvyKZB5H/ (Accessed: 20th January 2020).