УДК 347.642

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-3-18-26

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В КОНВЕНЦИОННЫХ ДЕЛАХ О ПОХИЩЕНИИ ДЕТЕЙ

Громоздина М. В.*Новосибирский государственный университет экономики и управления
630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 56, Российская Федерация*

Аннотация. Целью исследования является изучение статуса органа опеки и попечительства, участвующего при рассмотрении конвенционных дел о международном похищении детей. В работе использовались научные методы: общенаучный метод диалектического познания действительности, системный, формально-юридический, анализа и синтеза. Автором установлены различные подходы применения судами отдельных положений семейного и процессуального законодательства относительно вопроса, какой орган опеки и попечительства подлежит привлечению для участия в деле и какова цель его участия. Результаты исследования позволяют сделать вывод о необходимости разъяснения соответствующих вопросов для эффективного и мотивированного участия органов опеки и попечительства. Теоретическая и практическая значимость материала обусловлена ростом числа рассматриваемых споров, что требует высокого уровня квалификации представителей органа опеки и попечительства в области права, с учётом того, что судебные решения затрагивают законные права и интересы детей. Отдельные выводы и предложения, сформулированные в статье, могут быть использованы в научных исследованиях.

Ключевые слова: орган опеки и попечительства, интересы ребёнка, родители, похищение ребёнка, судебная практика, возвращение ребёнка

THE PARTICIPATION OF CUSTODY BODIES IN CHILD ABDUCTION CONVENTION CASES

M. Gromozdina*Novosibirsk State University of Economics and Management
56, Kamenskaya st., Novosibirsk, 630099, Russian Federation*

Abstract. The aim of the study is to analyze the status of custody bodies involved in the consideration of child abduction cases according to the Convention. The research methodology includes: general scientific method of dialectical cognition of reality, systemic, structural and functional, formal legal methods, analysis and synthesis. The author has identified different approaches in the application of certain provisions of family and procedural law by the courts concerning what custody body should be involved in the case and the purpose of this involvement. In conclusion it is argued that for effective and motivated participation of custody bodies in child abduction cases the issues of their involvement should be clarified. Theoretical and practical value of the research is due to the growing number of the court cases under study,

which requires from custody bodies a high level of legal proficiency as court decisions affect the legitimate rights and interests of children. Some conclusions and proposals formulated in the article can be useful for further investigation.

Keywords: custody body, child's interests, parents, child abduction, court practice, return of child

Исследуя вопрос об участии органа опеки и попечительства по делам, связанным с рассмотрением дел о применении Гаагской конвенции «О гражданско-правовых аспектах международного похищения детей 1980 г. (далее – конвенционные дела о похищении детей), следует заметить, что названная Конвенция действует на территории Российской Федерации с 1 октября 2011 г.¹. В законодательство России были внесены соответствующие изменения, направленные на эффективное и полноценное выполнение поставленных целей в связи присоединением к Конвенции. Так, например, Федеральным законом № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей»² введена в действие гл. 22.2 в Гражданский процессуальный кодекс Российской

Федерации (ГПК РФ), установившей порядок рассмотрения заявлений о возвращении ребёнка. Согласно ст. 244.15 ГПК РФ заявление о возвращении ребёнка рассматривается с обязательным участием органа опеки и попечительства. Однако в статье не определён объём прав и полномочий лиц, представляющих орган опеки и попечительства, в рамках рассмотрения конвенционных дел, а потому вопрос об их процессуальном статусе является актуальным.

В данной статье рассматриваются особенности участия органа опеки и попечительства в судебном разбирательстве с учётом того, что участие органа опеки и попечительства при рассмотрении дел, связанных с правами и интересами детей, прежде всего, направлено на их защиту.

Изучая вопрос о правах ребёнка и проблеме их осуществления Ю. Ф. Беспаловым сделан вывод, что «гражданским процессуальным законодательством в РФ не предусмотрен специальный правовой механизм осуществления охраны и защиты прав ребёнка в гражданском судопроизводстве» [1, с. 197].

Вместе с тем вопрос о правовом статусе специалистов органов опеки и попечительства, их полномочиях является небесспорным в силу того, что не в полной мере урегулирован семейным и процессуальным законодательством.

Обратимся к нормам Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ),

¹ Постановление Правительства РФ от 24.03.2011 № 190 «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» // Собрание законодательства РФ. 04.04.2011. № 14. Ст. 1959.

² Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 126-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей» // Российская газета. № 101. 07.05.2014

а именно к ст. 78 СК РФ, устанавливающей обязательность привлечения органа опеки и попечительства при рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей, и проведения обследования условий жизни ребёнка и лица (лиц), претендующего на его воспитание.

Вопрос о том, являются ли требования ст. 78 СК РФ обязательными для применения, при рассмотрении конвенционных дел вызывает неопределённость, которая трактуется судами как установленное законом требование. Вместе с тем, следует не согласиться с подобным подходом, т. к. такие требования не основаны на нормах Конвенции и в значительной мере влияют на то, что рассмотрение дел о незамедлительном возвращении и об определении места жительства ребёнка происходит как идентичных.

Для однозначного понимания положений Конвенции следует признать, что указанные выше споры о похищении детей, не являются идентичными (подобными) спорам об определении места жительства ребёнка с одним из родителей в порядке п. 3 ст. 65 СК РФ и должны рассматриваться судами исходя из требований международного законодательства. Однако, говоря о схожести дел, важно указать на приоритет интересов ребёнка, защита которых обеспечивается, в том числе привлечением органа опеки и попечительства к участию в деле в силу отсутствия объективной возможности у детей защищать свои права самостоятельно.

Итак, полномочия органов опеки по делам, связанным с применением Конвенции, не регламентированы в полной мере, в связи с чем сами органы опеки и попечительства и даже

суды «видят» их участие по аналогии с делами, связанными с воспитанием детей.

Одной из задач государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству является защита прав и законных интересов подопечных (в том числе, детей)³. Вполне обоснована позиция Борисовой Н. Е. о том, что «... взаимосвязанными понятиями представляются понятия «безопасность» и «защита»; собственно, защитить – значит обеспечить безопасность. Таким образом, проблема безопасности детства напрямую связана с защитой прав ребёнка... При этом необходим высокий уровень взаимодействия и ответственности лиц и организаций, имеющих отношение к многоаспектной деятельности по обеспечению безопасности несовершеннолетних» [2, с. 17].

Органы опеки и попечительства известны в России с давних времён. Процедура «опекунского установления» имеет много схожего с установлением опеки над несовершеннолетними на современном этапе, и компетентные органы также были задействованы «в учреждении опеки» [9, с. 607–609], что свидетельствует о большой значимости этого института на протяжении всей российской истории.

Исходя из вышесказанного, «своеобразной формой публичного представительства интересов ребёнка является участие органа опеки и попечительства в семейных правоотношениях как органа публичной власти...» [4, с. 150].

³ Федеральный закон «Об опеке и попечительстве» от 24.04.2008 № 48-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Российская газета № 94. 30.04.2008.

Следует отметить, что такой подход не в полной мере соответствует смыслу Конвенции, в ст. 19 которой закреплено, что «решение о возвращении ребёнка не затрагивает существа любого вопроса об опеке». Это позволяет отметить сложность и противоречивость процессуального статуса органа опеки и попечительства. Согласно ст. 47 ГПК РФ органы опеки и попечительства относятся к органам местного самоуправления для дачи заключения по делу, однако обязательность такого заключения по конвенционным делам не определена в законе и не является очевидной.

Таким образом, вопрос о привлечении органа опеки и попечительства является безусловным, но возникает другой вопрос: какой именно орган должен быть привлечён для участия в деле. Варианты возможны следующие:

– Орган опеки и попечительства по месту нахождения похищенного ребёнка на момент рассмотрения дела. В подавляющем большинстве случаев похищенный ребёнок и похитивший родитель проживают за пределами того города, в котором рассматривается конвенционное дело с учётом положений п. 2 ст. 244.11 ГПК РФ о судах, уполномоченных рассматривать заявления о возвращении детей. В связи с чем, органы опеки и попечительства по запросу суда, как правило, составляют акты обследования условий жизни ребёнка, при этом не обеспечивая своё участие в судебных заседаниях. Чаще всего это обусловлено не предусмотренными финансовыми расходами в виде командировок специалистов органов опеки. Вместе с тем, следуя требованиям п. 2 ст. 78 СК РФ они вправе подготовить заключение по существу

спора на основании акта обследования жилищных условий ребёнка и его родителя.

– Орган опеки и попечительства по месту нахождения суда. Суды, рассматривающие конвенционные дела о похищении детей привлекают орган опеки того района, в котором находится суд. Специалист этого органа опеки и попечительства чаще всего не имеет объективной возможности обследовать условия жизни похищенного ребёнка и его родителя, но вместе с тем он обеспечивает присутствие специалиста в судебных заседаниях и составление заключения по делу.

Так или иначе, суд вынужден и обязан привлечь для участия в деле сразу два органа опеки, что становится причиной наличия сразу двух заключений по делу от каждого из привлечённых органов. В некоторых случаях представленные в суд заключения могут быть взаимоисключающими.

Следуя логике законодателя, акт обследования условий жизни должен составляться по месту жительства обоих родителей, претендующих на воспитание ребёнка. Но такая возможность зачастую не реализуется, т. к. родитель, требующий возвращения ребёнка, проживает в иностранном государстве, в котором действуют иные правила (на законодательном уровне) относительно деятельности компетентных органов и служб по делам семьи. Орган опеки и попечительства в государстве постоянного проживания ребёнка не обязан выполнять поручения иностранного суда.

Акт обследования условий жизни несовершеннолетнего и членов его семьи – документ, составляемый по установленной форме и содержа-

нию. В таком акте в соответствии с «Порядком проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей»⁴ указывается следующая информация: уровень обеспечения основных потребностей ребёнка, семейное окружение ребёнка, жилищно-бытовые и имущественные условия, наличие обстоятельств, которые создают угрозу жизни и здоровью ребёнка, его физическому и нравственному развитию либо нарушают его права и охраняемые законом интересы и другое.

Из этого следует, что в акте должны фиксироваться объективные данные, а не оценочные суждения и личносубъективные представления лица, составляющего такой акт. Вместе с тем, информация, отражённая в актах, зачастую содержит данные, имеющие субъективный характер о привязанностях ребёнка, о желании или нежелании возвращаться в государство постоянного проживания, характеристику родителей (привычки, черты характер и т. д.). Такой подход специалистов органа опеки и попечительства

свидетельствует о недостаточной компетенции и неполном понимании своих должностных обязанностей и сути дела, по которому составляется акт.

В некоторых случаях такое необъективное и даже предвзятое заключение может стать поводом для углубления конфликта между родителями, в то время как орган опеки и попечительства с учётом своего нейтрального статуса мог бы выступать в качестве инициатора мирного урегулирования спора и рекомендовать сторонам обратиться к процедуре медиации. В международной практике широко используются возможности медиации даже в момент судебного разбирательства. Так, например, в одном из пособий по медиации указывается: «Международная семейная медиация может быть эффективной [...] на других стадиях конфликта. Может случиться, например, что стороны решат прибегнуть к медиации параллельно судебным разбирательствам. Иногда судья, орган судебной или исполнительной власти может предложить им использовать медиацию как способ урегулирования конфликта вне суда» [8, с. 20].

Сказанное означает, что орган опеки и попечительства, несмотря на неурегулированность правового статуса, обладает рядом возможностей, не противоречащих основным задачам, поставленным перед ними – защита подопечных.

Одним из ключевых моментов наряду с актом обследования условий жизни ребёнка является вопрос о необходимости и правомерности составления привлечённым органом опеки правового заключения по существу спора о возвращении детей. Согласно

⁴ Приказ Минпросвещения России от 10.01.2019 № 4 «О реализации отдельных вопросов осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» (вместе с «Порядком отбора органом опеки и попечительства образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, или иных организаций, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для осуществления отдельных полномочий органа опеки и попечительства», «Порядком проведения обследования условий жизни несовершеннолетних граждан и их семей») // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.03.2019

ст. 78 СК РФ заключение даётся по делам, связанным с воспитанием детей, в то время как дела, связанные с применением Конвенции, к таковым не относятся, в связи с чем, можно усомниться в обоснованности составления и дачи такого заключения в принципе.

Суть проблемы заключается ещё и в том, что форма и содержание заключения не являются строго определёнными, и представители органа опеки и попечительства, действуя «по старому и наработанному образцу», отражают информацию как обычно по делам об определении места жительства и определении порядка общения с ребёнком. При этом они упускают из вида требования ст. 19 Конвенции о запрете рассматривать вопросы, связанные с осуществлением родительских прав любым из родителей в рамках дел о похищении детей.

Обратим внимание на несколько цитат из текстов заключений по спорам о похищении детей (выборка по конкретным делам):

– «у ребёнка сформировалась стойкая привязанность к матери и другим членам семьи. Ребёнок привык к своему месту жительства в России, адаптировался к условиям, посещает детский сад, в интересах ребёнка проживать с матерью...»;

– «...ребёнок адаптировался. Матерью созданы условия для проживания, воспитания, ребёнок не должен быть разлучён с матерью. Возвращение в страну постоянного проживания не соответствует интересам ребёнка. Создаст серьёзную угрозу причинения физического и психологического вреда...»;

– «...учитывая письменные и свидетельские показания, опека полагает

возможным отказать в удовлетворении исковых требований, в связи с тем, что опека непосредственно защищает ребёнка. Ребёнок не должен быть разлучён с матерью, с учётом того, что мать сменила страну проживания и проживает на территории России...».

Из этого следует, что в представленных заключениях фиксируется информация, совершенно не относящаяся к данной категории споров, но при этом делается вывод об обоснованности или необоснованности заявленных исковых требований и необходимости/отсутствии необходимости возвращения детей в государство постоянного проживания. Как было верно отмечено А. Левушкиным в его публикации по сравнительной характеристике семейного законодательства стран-участников СНГ: «проблема превышения органами опеки и попечительства своих полномочий по причине нечёткого их определения актуальна в настоящее время и для России» [7, с. 189].

Отмечая, что заключение органа опеки и попечительства для суда не имеет заранее установленной силы и рассматривается судом наряду со всеми представленными доказательствами, нельзя исключать тот факт, что суды всё же учитывают заключения при вынесении решения.

Безусловно, что именно на суды возложена основная роль при разрешении конвенционных дел, однако участие органа опеки направлено на защиту интересов детей, например, в случаях, когда судом выясняется мнение ребёнка в порядке ст. 13 Конвенции и не только. В комментарии о применении Конвенции отмечено: «...ребёнку должна быть предоставлена возмож-

ность высказать своё мнение не только тогда, когда ответчик избрал позицию от иска на основании п. «б» абз. 1 ст. 13, но и по любому делу, рассматриваемому на основании названной конвенции, если ребёнок способен выразить своё мнение» [6, с. 168].

Анализируя международный опыт применения Конвенции в данном аспекте, следует с сожалением отметить, что число детей, заслушанных в ходе конвенционных разбирательств весьма незначительно (11 из 67), при этом возраст и уровень зрелости соответствовали возможности выяснения их мнения. В ряде случаев мнение детей выяснялось с помощью социальных служб и лишь иногда непосредственно судом [10].

Сложности, возникающие в связи с применением Конвенции о похищении детей в международной практике, свидетельствуют о том, что деятельность компетентных органов иностранных государств не является совершенной и безупречной, что не в полной мере обеспечивает надлежащую защиту прав и интересов детей, а в целом – безопасность детства [11]. При этом, важно отметить, что практика применения Конвенции в ряде стран насчитает два десятилетия.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что участие органов опеки и попечительства при рассмотрении российскими судами конвенционных дел о похищении детей необходимо, но надлежит принять меры для кон-

кретизации полномочий их специалистов и требований к заключениям, если они необходимы для правосудия. Принимать соответствующие меры следует оперативно, на что уже неоднократно обращалось внимание в литературе. Абсолютно верной является позиция О. Ильиной о том, что «отсутствие чёткой правовой регламентации процедуры осуществления органами опеки и попечительства своих полномочий достаточно часто [...] приводит к различного рода злоупотреблениям, нарушению прав и интересов, прежде всего, детей, проявлениям коррупционного поведения» [5, с. 157].

Мнение о том, что «характер органа и его компетенции накладывают свой отпечаток и на порядок рассмотрения требований...» [3, с. 110] вполне, уместно трактовать применительно к деятельности органов опеки и попечительства с учётом обозначенных проблем.

Подводя итоги, следует отметить, что обозначенные сложности возникают в связи с неполным урегулированием правового статуса органов опеки и попечительства – необходимо внесение соответствующих изменений в законодательство, т. к. их формальное участие не является эффективным и не обеспечивает надлежащую защиту прав и интересов детей.

*Статья поступила
в редакцию 21.05.2019 г.*

ЛИТЕРАТУРА

1. Беспалов Ю. Ф. Права ребёнка в Российской Федерации и проблемы их осуществления. М.: Проспект, 2019. 288 с.
2. Борисова Н. Е. Проблемы обеспечения безопасности детства в российском законодательстве // Гарантии прав ребёнка – безопасность детства. М.: Книгодел, 2018. С. 16–19.

3. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав. М: Статут, 2000. 411 с.
4. Замрий О. Н. Злоупотребление интересом в семейных правоотношениях между родителями и детьми. Тверь: Тверской государственный университет, 2018. 220 с.
5. Ильина О. Ю. Концепция совершенствования семейного законодательства как инструмент гармонизации частных и публичных интересов // Проблема гармонизации частных и публичных интересов в семейном праве Российской Федерации. М.: Закон и право, 2015. С. 152–159.
6. Конвенция о гражданско-правовых аспектах международного похищения детей / А. З. Дзугаева, Т. А. Семина, Э. Л. Сюкияйнен, Н. В. Тригубович, О. А. Хазова, М. Л. Шелютто, А. Н. Щепеткова. М.: Статут, 2016. 320 с.
7. Левушкин А. Н. Правоотношения между родителями и детьми как сфера семейно-правового регулирования: сравнительная характеристика семейного законодательства стран-участников Содружества Независимых Государств // Проблема гармонизации частных и публичных интересов в семейном праве Российской Федерации. М.: Закон и право, 2015. С. 180–198.
8. Руководство по международной семейной медиации / сост. С. Каратш. М.: Межрегиональный центр управленческого и политического консультирования, 2015. 104 с.
9. Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права. Тула, 2001. 720 с.
10. Beaumont P., Walker L., Holliday J. Conflicts of EU courts on child abduction: the reality of Article 11(6)-(8) Brussels IIa proceedings across the EU. Available at: https://www.abdn.ac.uk/law/documents/CPIIL_Working_Paper_No_2016_1.pdf (дата обращения: 10.05.2019).
11. Haugevik K. Parental Child Abduction and the State: Identity, Diplomacy and the Duty of Care // The Hague Journal of Diplomacy. 2018. Vol. 13. Iss. 2. P. 167–187.

REFERENCES

1. Bepalov Y. F. *Prava rebenka v Rossiiskoi Federatsii i problemy ikh osushchestvleniya* [Children's rights in the Russian Federation and problems of their guarantee]. Moscow, Prospekt Publ., 2019. 288 p.
2. Borisova N. E. [The problems of ensuring the security of childhood in the Russian legislation]. In: *Garantii prav rebenka – bezopasnost detstva*. [Guarantees of Children's Rights – Childhood Safety]. Moscow, Knigodel Publ., 2018, pp. 16–19.
3. Griбанov V. P. *Osushchestvlenie i zashchita grazhdanskikh prav* [Guarantee and Protection of Civil Rights]. Moscow, Statut Publ., 2000. 411 p.
4. Zamry O. N. *Zloupotreblenie interesom v semeinykh pravootnosheniyakh mezhdu roditelyami i detmi* [The Abuse of Interest in Family Law Relationships Between Parents and Children]. Tver, Tver State University Publ., 2018. 220 p.
5. Ilyina O. Y. [The concept of improving family law as an instrument of harmonization of private and public interests]. In: *Problema garmonizatsii chastnykh i publicnykh interesov v semeinom prave Rossiiskoi Federatsii* [The problem of harmonizing private and public interests in Family Law of the Russian Federation]. Moscow, Zakon i pravo Publ., 2015, pp. 152–159.
6. Dzugueva A. Z., Semina T. A., Syukiyainen E. L., Trigubovich N. V. et al. *Konventsiya o grazhdansko-pravovykh aspektakh mezhdunarodnogo pokhishcheniya detei* [The Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction]. Moscow, Statut Publ., 2016. 320 p.

7. Levushkin A. N. [Parent – children relationship as a sphere of family-legal regulation: comparative analysis of family legislation of the countries-participants of the Commonwealth of Independent States]. In: *Problema garmonizatsii chastnykh i publichnykh interesov v semeinom prave Rossiiskoi Federatsii* [The Issue of Harmonizing Private and Public Interests in Family Law of the Russian Federation]. Moscow, *Zakon i pravo* Publ., 2015, pp. 180–198.
8. Karatsh S. *Rukovodstvo po mezhdunarodnoi semeinoi mediatsii* [A Handbook on International Family Mediation]. Moscow, Interregional Center for Administrative and Political Consultation Publ., 2015. 104 p.
9. Shershenevich G. F. *Kurs grazhdanskogo prava* [The Civil Law Course]. Tula, 2001. 720 p.
10. Beaumont P., Walker L., Holliday J. Conflicts of EU courts on child abduction: the reality of Article 11(6)-(8) Brussels IIa proceedings across the EU. Available at: https://www.abdn.ac.uk/law/documents/CPIL_Working_Paper_No_2016_1.pdf (accessed: 10.05.2019).
11. Haugevik K. Parental Child Abduction and the State: Identity, Diplomacy and the Duty of Care. In: *The Hague Journal of Diplomacy*, 2018, vol. 13, iss. 2, pp. 167–187.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Громоздина Мария Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Новосибирского государственного университета экономики и управления;
e-mail: gromlaws@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOUR

Maria V. Gromozdina – PhD in Law, associate professor at the Department of Civil and Business Law, Novosibirsk State University of Economics and Management;
e-mail: gromlaws@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Громоздина М. В. Участие органов опеки и попечительства в конвенционных делах о похищении детей // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 3. С. 18–26.
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-3-18-26

FOR CITATION

Gromozdina M. V. The Participation of Custody Bodies in Child Abduction Convention Cases. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2019, no. 3, pp. 18–26.
DOI: 10.18384/2310-6794-2019-3-18-26