

УДК 347.633.5

НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИНСТИТУТА ПРИЕМНОЙ СЕМЬИ

О.Н. Низамиева

Аннотация

Статья посвящена некоторым теоретическим вопросам института приемной семьи на современном этапе, а именно месту приемной семьи в системе форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, и правовой природе договора о приемной семье.

Ключевые слова: формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, приемная семья, договор о приемной семье.

Приемная семья представляет собой одну из форм устройства в семью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и один из способов реализации важнейшего права ребенка – права на семейное воспитание. Основная цель, которую преследует данная правовая конструкция, заключается в замещении ребенку, оставшемуся без родительского попечения, его кровной семьи. Согласно ст. 152 Семейного кодекса РФ приемной семьей признается опека и попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем на срок, указанный в этом договоре [1].

Приемная семья как правовое явление появилась сравнительно недавно, а именно с принятием и введением в действие в 1996 г. Семейного кодекса РФ (СК РФ). На первоначальном этапе эта законодательная новелла не получила широкого распространения на практике. По данным Министерства образования и науки России, по состоянию на 1 января 2003 г. всего в устройстве нуждались 140 тыс. детей, из них лишь 1041 ребенок (что составляло 0.7%) был передан на воспитание в приемные семьи (см. [2, с. 164]). В качестве факторов, тормозивших развитие данного института, специалистами назывались: во-первых, недоработка федерального законодательства, наличие противоречий по вопросам организации и деятельности приемной семьи в нормативных актах РФ и ее субъектов, отсутствие во многих субъектах РФ правовых актов о приемной семье; во-вторых, необеспеченность механизмом реализации федеральных законодательных актов; в-третьих, ограниченность финансовых ресурсов региональных бюджетов для оплаты труда приемных родителей; в-четвертых, отсутствие необходимого жилищного фонда для предоставления жилплощади приемным семьям и др. (см. [2, с. 164; 3, с. 163]).

Вместе с тем в последнее время наметилась устойчивая тенденция увеличения количества детей, передаваемых на воспитание в приемные семьи. Так, в Республике Татарстан в 1999 г. в приемных семьях находилось всего 3 ребенка, в 2000 г. – 17, в 2001 г. – 30, в 2002 г. – 74, в 2003 г. – 203 [4, с. 34]. На 1 октября 2006 г. в РТ зарегистрировано 458 приемных семей, в которых воспитывается 686 детей [5]. Это связано в том числе и с усилением государственной поддержки приемных семей, выражающейся в установлении на федеральном уровне минимальных стандартов относительно оплаты труда приемных родителей и средств, выделяемых на содержание приемного ребенка, а также в предоставлении государственных гарантий исполнения органами опеки и попечительства своих обязательств перед приемными семьями. Так, в Постановлении Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 944 предусматривается, что размер выплаты на содержание одного ребенка в приемной семье составляет не менее 4000 руб. в месяц, а оплаты труда приемных родителей – не менее 2500 руб. в месяц. Для выполнения данных обязательств бюджетам субъектов Российской Федерации предоставляются соответствующие субсидии [6].

Несмотря на имеющиеся место позитивные изменения, в сфере правового регулирования отношений по созданию и функционированию приемной семьи остается немало спорных вопросов. В рамках данной статьи предполагается сосредоточить внимание на двух дискуссионных аспектах: место приемной семьи в системе форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, и правовая природа договора о приемной семье.

По вопросу о месте приемной семьи в системе форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, имеется несколько точек зрения. Так, иногда приемную семью отождествляют с детским домом семейного типа. Примером тому может служить письмо Министерства образования РФ от 22 мая 2002 г. № 802/28-5 «О проблемах приемных семей – детских домов семейного типа», где понятия *приемная семья* и *детский дом семейного типа* употребляются как тождественные [7]. Подобного рода смешение «семейных» и «несемейных» форм устройства детей на воспитание можно встретить в некоторых нормативных актах субъектов РФ.

Л.Ю. Михеева рассматривает приемную семью как разновидность опеки (попечительства). По ее мнению, «различия между приемной семьей, с одной стороны, и опекой и попечительством – с другой, невелики. Различий в содержании правоотношений по опеке (попечительству) над несовершеннолетними лицами и правоотношений приемных родителей с переданными им детьми мы не обнаруживаем (за исключением того, что приемным родителям безо всяких исключений причитается вознаграждение, что не может рассматриваться как принципиальное отличие с учетом содержания п. 1 ст. 36 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ)). И та и другая формы устройства детей являются временными, права и обязанности исполняющей стороны сходны. Отличия носят... скорее формальный характер и сводятся к разному наименованию этих форм устройства и разному способу оформления отношений с лицами, осуществляющими социальную заботу» [8, с. 86]. Эта позиция нашла отражение в принятом в апреле 2008 г. Федеральном законе № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» [9] и в новой редакции ст. 152 СК РФ.

М.В. Антокольская отмечает, что приемная семья является гибридной формой, содержащей в себе некоторые черты опеки, детского учреждения и усыновления (см. [10, с. 311]).

В литературе также высказана точка зрения о самостоятельности приемной семьи в системе форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. В частности, Т.И. Дружинина указывает: «Приемная семья, с одной стороны, обладает всеми признаками семьи как таковой, поскольку общность совместно проживающих лиц, объединенных правами и обязанностями, предусмотрена семейным законодательством, а с другой – имеет только ей присущие особенности... Ее основу составляют супруги, пожелавшие взять чужих детей в семью на воспитание. Как правило, это заботящиеся друг о друге и о своих близких лица, которые осознают свою ответственность за судьбу чужих детей. Они понимают сложность и ответственность своей роли как приемных родителей. Взаимоотношения между приемными родителями, а также между приемными родителями и приемными детьми в будущем могут стать моделью семьи приемного ребенка» [3, с. 160].

Анализ семейного законодательства позволяет выделить основные черты, характеризующие приемную семью.

Во-первых, в основании устройства ребенка в приемную семью лежит *сложный юридический состав*, включающий в себя *акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна и попечителя, выполняющих свои обязанности возмездно (приемных родителей)*, и *договор о приемной семье* (п. 7 ст. 145 СК РФ). В данном случае договор выступает не только в роли юридического факта, переводящего предписание семейного законодательства в плоскость конкретного правоотношения, но и выполняет функцию средства индивидуально-правового регулирования. Обусловливается это тем, что, несмотря на значительную предопределенность содержания правоотношений в приемной семье нормами правовых актов, тем не менее права и обязанности сторон формируются и условиями индивидуального договора. В договоре о приемной семье происходит фиксация прав и обязанностей сторон, как предусмотренных, так и не предусмотренных законодательством. В частности, приемные родители могут наделяться дополнительными правами, а на органы опеки и попечительства – возлагаться дополнительные обязанности (например, обязанности по предоставлению приемной семье земельного участка, жилого помещения, автотранспорта и др.), и наоборот. Тем самым при заключении договора определяется конкретный объем прав и обязанностей участников правоотношений и создается индивидуально определенная модель их поведения.

Во-вторых, поскольку договор о приемной семье носит срочный характер, постольку приемная семья – это *временная форма устройства детей*, оставшихся без попечения родителей. Приемная семья образуется на срок, предусмотренный договором, но до достижения детьми совершеннолетия. Безусловно, отношения, возникшие между приемными родителями и детьми, как правило, продолжаются и в дальнейшем, однако они не носят правового характера.

В-третьих, при передаче ребенка в приемную семью *он не утрачивает правовых связей со своими родителями и иными родственниками*. В силу этого приемные родители и приемные дети, в отличие от усыновленных и усыновителей,

не приравниваются в правах и обязанностях к родственникам по происхождению, и, как следствие, между ними не возникает ни алиментных обязательств, ни наследственного правопреемства.

В-четвертых, *приемные родители осуществляют свои функции за вознаграждение* (п. 1 ст. 153¹ СК РФ). В этом состоит разница в правовом положении приемных родителей, с одной стороны, и опекунов (попечителей) – с другой. В силу положений п. 1 ст. 36 ГК РФ обязанности по опеке и попечительству в отношении ребенка, находящегося под опекой (попечительством), исполняются опекуном (попечителем) безвозмездно. Кроме того, деятельность родителей в приемной семье засчитывается в страховой стаж, который учитывается при начислении пенсии.

В-пятых, *приемная семья пользуется различного рода мерами социальной поддержки, определяемыми договором о приемной семье в соответствии с актами, принимаемыми субъектами Федерации и органами местного самоуправления*. В частности, на содержание каждого ребенка приемной семье выплачиваются денежные средства за счет соответствующих бюджетов. При этом финансирование производится на основании договора органами опеки и попечительства.

В-шестых, *приемная семья, как и любая иная семья, не является самостоятельным субъектом права*, за ней не признается статуса юридического лица¹. В этом принципиальное отличие приемной семьи от детских домов семейного типа – бюджетных воспитательных учреждений².

Как мы видим, приемная семья действительно обладает некоторыми признаками, характерными для других форм устройства детей. Это объясняется тем, что образование приемной семьи преследует те же цели, что и усыновление, опека (попечительство), – реализацию права ребенка жить и воспитываться в семье, создание ребенку благоприятных условий для его полноценного развития. Поэтому некоторые нормы, рассчитанные на регулирование отношений по усыновлению, опеке и попечительству, применяются и к приемной семье. Так, например, согласно п. 2 ст. 153 СК РФ приемные родители по отношению к принятому на воспитание ребенку (детям) обладают правами и обязанностями опекуна (попечителя). Во многом совпадают и требования, предъявляемые к лицам, которые желают усыновить ребенка, взять под опеку (попечительство) или в приемную семью. Представляется, что законодателем намеренно использованы такие приемы юридической техники, которые позволяют устранить ненужное дублирование правовых норм и обеспечить определенное единообразие правового регулирования устройства в семью ребенка, оставшегося без попечения родителей.

Однако, вбирая в себя черты, присущие усыновлению (удочерению), классической опеке (попечительству), детским домам семейного типа, приемная семья как правовое явление обретает свое собственное содержание. Потому есть все основания говорить о приемной семье как о самостоятельной форме устройства ребенка.

¹ Иной точки зрения придерживается Р.А. Шукуров. Не являясь юридическим лицом, приемная семья, по мнению данного автора, наделяется некоторым объемом правосубъектности (см. [11, с. 7]).

² Об отграничении приемной семьи от детских домов семейного типа более подробно см. [12, с. 310–312; 13, с. 146–149].

Являет собой предмет научной дискуссии и вопрос о правовой природе договора о приемной семье. Разнообразие высказанных точек зрения можно свести к следующим позициям. Сторонники первой позиции относят договор о приемной семье к семейно-правовым договорам, вторые квалифицируют данный договор как гражданско-правовой договор возмездного оказания услуг (реже договор подряда), третьи усматривают в нем трудо-правовой характер, и, наконец, последние говорят о смешанной правовой природе договора о приемной семье (обзор точек зрения см. в [2, с. 172–177; 14]).

Определенную путаницу в решение данного вопроса вносят и отдельные нормативные акты. Так, в письме Министерства общего и профессионального образования РФ от 30 января 1997 г. № 15/438-6 «О порядке введения в действие Постановления Правительства РФ о приемной семье» было рекомендовано заключать с приемными родителями договор подряда [15]. Письмо Министерства образования РФ от 29 октября 2001 г. № 1293/28-5 «Об оформлении трудовых отношений органов опеки и попечительства с приемными родителями» отношения в приемной семье называет договорными, в основе которых лежит договор возмездного оказания услуг, но при этом в самом названии документа речь идет о трудовых отношениях [16]. Наконец, п. 2 ст. 152 СК РФ говорит о субсидиарном применении к договору о приемной семье правил гражданского законодательства о возмездном оказании услуг.

Несмотря на положения нормативных актов, полагаем, что договор о передаче ребенка в приемную семью – это семейно-правовой договор с некоторыми элементами публичности. Семейно-правовой характер данного договора определяется сущностью тех отношений, которые возникают между приемными родителями и приемными детьми вследствие его заключения. Цель договора о приемной семье заключается не в получении стороной по договору каких-либо услуг на возмездной основе, а в реализации права ребенка на семейное воспитание. Именно потому первостепенное значение приобретают нравственные и иные личные качества приемных родителей, способность их к выполнению обязанностей, отношения между приемным родителем и ребенком, отношение к ребенку иных членов приемной семьи. Созданию возможности для приемного ребенка жить и воспитываться в семье подчинены и имущественные составляющие договорных отношений. Вознаграждение приемным родителям, пособия, выплачиваемые на содержание приемного ребенка, и иные меры социальной поддержки – та материальная база, которая позволяет приемной семье выполнять свои функции.

Публичные элементы договора о приемной семье проявляются в нескольких моментах: 1) одной из сторон договора выступают органы опеки и попечительства, наделенные властными полномочиями; 2) содержание договора во многом предопределяется положениями нормативно-правовых актов; 3) исполнение обязанностей по финансированию жизнедеятельности приемной семьи осуществляется за счет бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований; 4) досрочное расторжение договора производится в административном порядке путем одностороннего решения органа опеки и попечительства; 5) посредством удовлетворения частных интересов приемного ребенка в семейном воспитании осуществляется реализация публичных интересов.

Summary

O.N. Nizamieva. Some Theoretical Problems of Foster Home Legal Institute.

The article deals with some theoretical problems of foster home legal institute, namely the place of foster home in the system of ways of upbringing children without parental support and legal nature of the contract on the foster home.

Key words: ways of upbringing children without parental support, foster home, contract on foster home.

Литература

1. Семейный кодекс Российской Федерации / Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 16.
2. *Фетисова О.В.* Договор как основание возникновения приемной семьи // Защита прав ребенка в современной России / Отв. ред. А.М. Нечаева. – М.: ИГП РАН, 2004. – С. 164–177.
3. *Дружинина Т.И.* Некоторые проблемы приемной семьи как формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей // Защита прав ребенка в современной России / Отв. ред. А.М. Нечаева. – М.: ИГП РАН, 2004. – С. 158–163.
4. Семья в Республике Татарстан: статистический сборник. – Казань, 2004. – 44 с.
5. *Чеснокова Е.* Особая арифметика приемной семьи // Республика Татарстан. – 2006. – 26 окт. – № 213–214.
6. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 944 «О порядке предоставления в 2008–2010 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 1. – Ст. 10.
7. Письмо Министерства образования РФ от 22 мая 2002 г. № 802/28-5 «О проблемах приемных семей – детских домов семейного типа» // Вестн. образования России. – 2002. – № 16.
8. *Михеева Л.Ю.* Опека и попечительство: Теория и практика / Под ред. Р.П. Мананковой. – М.: Волтерс Клувер, 2004. – 368 с.
9. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 17. – Ст. 1755.
10. *Антокольская М.В.* Семейное право. – М.: Юристь, 1999. – 366 с.
11. *Шукуров Р.А.* Приёмная семья по семейному праву Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2004. – 22 с.
12. *Нечаева А.М.* Семейное право. – М.: Юристь, 2006. – 329 с.
13. *Чашкова С.Ю.* Проблемы правового регулирования отношений в приемной семье // Защита прав ребенка в современной России / Отв. ред. А.М. Нечаева. – М.: ИГП РАН, 2004. – С. 146–158.
14. *Банников И.* Юридическая природа договора о передаче ребенка в приемную семью в Российской Федерации // Право и экономика. – 2006. – № 11. – С. 96–97.
15. Письмо Министерства общего и профессионального образования РФ от 30 января 1997 г. № 15/438-6 «О порядке введения в действие Постановления Правительства РФ о приемной семье» // Вестн. образования. – 1997. – № 8.

-
16. Письмо Министерства образования РФ от 29 октября 2001 г. № 1293/28-5 «Об оформлении трудовых отношений органов опеки и попечительства с приемными родителями» // Вестн. образования. – 2001. – № 22.

Поступила в редакцию
27.02.09

Низамиева Ольга Николаевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского государственного университета.

E-mail: olganizamieva@mail.ru