

РАЗВИТИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПРИЕМНОЙ СЕМЬИ В РОССИИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В. А. Цветков – заведующий кафедрой гражданского права Омского юридического института, кандидат юридических наук

В истории человечества сиротство как особое социальное явление существовало всегда. Поэтому потребность в замещающей семье, обеспечивающей воспитание, защиту и представительство детей, оставшихся без родительского попечения, существовала «во все времена, даже в эпоху господства большой патриархальной семьи»¹. В периоды политических и социально-экономических потрясений – войн, революций, национальных междоусобиц, – число детей, оставшихся без попечения, всегда возрастает.

Один из пиков детской беспризорности пришелся на конец 80-х гг XX в. В связи с переходом на путь построения демократического государства и рыночных отношений перед государственными органами ставилась задача осуществления мер по улучшению положения детей, воспитывающихся в детских домах, и в то же время поиска и внедрения более гуманных форм воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Данные задачи в полной мере могли быть реализованы только в процессе индивидуального воспитания в семейных условиях. В связи с этим советская модель государственного, общественного воспитания детей-сирот в детских домах и интернатах была признана ущербной. Приоритетное место отдано семейным формам устройства, таким как усыновление и опека (попечительство).

Помещение ребенка, оставшегося без попечения родителей, в детское государственное учреждение рассматривалось как временная или исключительная форма устройства, когда ребенок передавался на государственное воспитание на определенный срок по заявлению родителей либо когда невозможно было передать ребенка на воспитание в семью усыновителей или опекуна (попечителя).

Но такие формы устройства, как опека (попечительство) и усыновление, никогда не могли обеспечить полное устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в семью. Поэтому государство всегда пыталось найти альтернативную форму семейного устройства.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в своем постановлении от 31 июля 1987 г «О мерах по коренному улучшению воспитания, обучения и материального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»² предложили провести опытно-экспериментальную работу по определению оптимального типа учреждения для воспитания, обучения и содержания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В связи с этим Советским детским фондом им. В. И. Ленина была предложена принципиально новая форма воспитания детей, которая получила название «детский дом семейного типа». Целью их создания было помочь каждому ребенку обрести чувство уверенности в своих силах, убежденности в том, что он необходим людям, выработать у него полезные качества для участия в производственной и общественной жизни. С этого времени целесообразность и эффективность семейного воспитания уже ни у кого не вызывали сомнения.

Для реализации этих идей Советом Министров СССР 17 апреля 1988 г принимается постановление «О создании детских домов семейного типа»³. Предполагалось, что в состав детских домов семейного типа будут входить: 1) отдельные детские городки для проживания семей, воспитывающих не менее 10 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; 2) отдельные семьи, воспитывающие не менее 5 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающие в мно-

¹ Ошанин М. О призрании покинутых детей. Ярославль, 1912. С. 121.

² См.: *Собрание постановлений Правительства СССР*. 1987. № 42. С. 137.

³ См.: *Бюллетень Государственного Комитета СССР по народному образованию*. 1989. № 1. С. 22.

гокомнатных отдельных квартирах в обычных домах, специализированных домах или группах таких домов. Устанавливалось, что в состав детских городков включаются жилые дома, средняя школа с клубным комплексом, спортивно-оздоровительный центр с плавательным бассейном, детские дошкольные учреждения, обслуживающие одновременно детей прилегающих жилых районов, хозяйственный и лечебно-профилактический блоки, приусадебные и иные земельные участки для производительного совместного труда детей и взрослых. Общая численность детей в одном детском городке, как правило, должна была составлять 150–200 человек.

Статистические данные свидетельствуют, что в СССР к концу 1990 г количество детских домов семейного типа достигло 258 с общим числом детей более двух тысяч человек⁴. Больше всего таких детских домов было создано в Омской области (более 20), в результате чего был закрыт один обычный детский дом. Приемные родители-воспитатели детских домов семейного типа приравнивались по статусу к воспитателям обычных детских домов. Им гарантировался непрерывный педагогический стаж, удлиненный отпуск и другие льготы, установленные для педагогических работников.

В середине 90-х гг XX в. появляется разочарование в семейных детских домах. Во-первых, для создания детских городков отсутствовала достаточная экономическая база⁵. Представлялась также сомнительной их целесообразность с педагогической точки зрения в связи с большим количеством детей (15–20 детей), приходящихся на одного родителя-воспитателя, что приближало условия жизни детей не к семье, а к детскому дому.

По состоянию на 1 января 1993 г количество детских домов семейного типа в России достигло 348, и в них воспитывался 2161 несовершеннолетний⁶. Причем становилось все более очевидным, что возникают все-таки не семейные детские дома, а приемные семьи.

С целью развития и совершенствования детских домов семейного типа было принято решение «ре-

организовать» их в приемные семьи. В Семейный кодекс Российской Федерации (далее – СК РФ) 1996 г была включена специальная глава «Приемная семья», регламентирующая основания, порядок и условия создания «искусственных» семей для воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Именно с этого момента можно говорить о создании новой семейной формы устройства под названием «приемная семья», отличительными признаками которой были возмездность выполнения приемными родителями своих полномочий и договорный характер отношений между органом опеки и попечительства и приемными родителями.

Принятое в соответствии с СК РФ 1996 г постановление Правительства Российской Федерации «О приемной семье»⁷ признало утратившими силу правовые акты, регламентирующие деятельность по созданию и деятельности детских домов семейного типа. Письмом Минобразования Российской Федерации от 30 января 1997 г органам опеки и попечительства было рекомендовано проявить к детским домам семейного типа особое внимание и бережное отношение и предоставить родителям-воспитателям возможность самим определить дальнейший статус: преобразовать детский дом семейного типа в малокомплектный детский дом с соответствующим штатом сотрудников или в приемную семью⁸. При этом ранее учрежденные детские дома семейного типа существуют и по сей день, и многие из них в приемные семьи так и не преобразованы⁹. 2 января 2000 г детские дома семейного типа включены в список учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹⁰, а 19 марта 2001 г определен их правовой статус¹¹.

Период с 1996 г по 2007 г можно охарактеризовать как апробацию института приемной семьи. В это время не происходит активного создания приемных семей. Как показала практика, это было связано в первую очередь с отсутствием необходимого бюджетного финансирования. Бесспорной становится нецелесообразность, как с педагогической, так и с материальной точек зрения, создания приемных семей с большим количеством детей. Ос-

⁴ См.: *Об оказании помощи детским домам семейного типа территориальными органами управления образования* : Письмо Министерства образования Российской Федерации и Российского детского фонда от 16 нояб. 1994 г. № 127-М / 01-14/631 // Вестник образования. 1995. № 1 ; *Положение детей в СССР*. М., 1990. С. 93.

⁵ См.: *Нечаева А. М.* Охрана детей-сирот в России (История и современность). М., 1994. С. 123.

⁶ См.: *Нечаева А. М.* Семейное право : курс лекций. М., 1999. С. 313.

⁷ См.: *О приемной семье* : постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 829 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 31. Ст. 3721.

⁸ См.: *О порядке введения в действие постановления Правительства Российской Федерации «О приемной семье»* : Письмо Минобразования Российской Федерации от 30 янв. 1997 г. № 15/438-6 // Вестник образования. 1997. № 8.

⁹ См.: *Михеева Л. Ю.* Опека и попечительство: теория и практика. М., 2004. С. 81.

¹⁰ См.: *О внесении дополнения в ст. 123 Семейного кодекса Российской Федерации* : федер. закон от 2 янв. 2000 г. № 32-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 153.

¹¹ См.: *О детских домах семейного типа* : постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 г. № 195 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 13. Ст. 1251.

новой упор делается на создание приемных семей с передачей им на воспитание от одного до трех детей.

Новый этап развития приемной семьи наступает с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 842 «О порядке предоставления в 2007 г. финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей»¹². Указанным постановлением было предусмотрено предоставление финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей за счет средств федерального бюджета. При этом было предусмотрено, что данные субсидии будут предоставляться только тем субъектам Российской Федерации, которые приняли в установленном порядке законы или иные нормативные правовые акты, определяющие расходные обязательства по осуществлению ежемесячных выплат на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей, в соответствии с которыми размер выплат на содержание одного ребенка в семье опекунов (попечителей) или приемной семье составляет не менее 4000 рублей в месяц, а размер оплаты труда приемных родителей – не менее 2500 рублей в месяц.

Тем самым все субъекты Российской Федерации получили, во-первых, стимул к установлению достойных вознаграждения приемным родителям и пособия на содержание приемного ребенка, во-вторых, дополнительное финансирование из федерального бюджета. Все эти меры не могли не оказать положительного влияния на развитие института приемной семьи как возмездной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Такой вывод подтверждается статистическими данными. Если мы проанализируем динамику передачи детей на воспитание в приемную семью, то получим следующие картины. В 1998 г. в приемных семьях воспитывались 625 детей, в 2005 г. – 4609 детей, а в 2008 г. – 21 388 детей¹³.

Следующим значимым этапом развития института приемной семьи стало принятие Федерального закона «Об опеке и попечительстве»¹⁴, который вступил в законную силу с 1 сентября 2008 г. С этого

момента приемная семья становится одной из форм опеки и попечительства, а именно договорной. При этом первоначально лица, желающие взять на воспитание в свою семью ребенка на возмездной основе, назначаются опекунами или попечителями, и только после заключения с ними договора об осуществлении опеки или попечительства по договору о приемной семье приобретают статус приемного родителя. При заключении договора о приемной семье стало возможно применять требования, предусмотренные ч. 4 ст. 445 Гражданского кодекса Российской Федерации, т. е. договор стал публичным.

В соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» было принято постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан»¹⁵, которым были утверждены Правила подбора, учета и подготовки граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями несовершеннолетних граждан либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством Российской Федерации формах; Правила заключения договора об осуществлении опеки или попечительства в отношении несовершеннолетнего подопечного; Правила создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье. В связи с этим было признано утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 г. № 829 «О приемной семье».

Таким образом, в настоящее время приемная семья как форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утратила свою былую самостоятельность, перейдя в категорию форм опеки и попечительства¹⁶.

На основании со ст. 14 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» установление опеки или попечительства допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства (в том числе по договору о приемной семье либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании)). При этом опека или попечительство по договору об осуществлении опеки или попечительства устанавливаются на основании акта органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, исполняющих свои обязанности возмездно.

¹² См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 1 (2 ч.). Ст. 293.

¹³ См.: *Усыновление в России*. Интернет-проект Министерства образования и науки Российской Федерации. URL: <http://www.usynovite.ru/statistics/2004/amount/>

¹⁴ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 17. Ст. 1755.

¹⁵ См.: *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2009. № 21. Ст. 2572.

¹⁶ См.: *Фетисова О. В.* Виды и формы опеки (попечительства) // *Право и политика*. 2009. № 6. С. 1304–1310.

Проанализировав ход развития и становления возмездных форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, можно сделать следующие выводы.

1. Усыновление и опека (попечительство) как формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, никогда не могли полностью решить проблему устройства детей-сирот. В связи с этим государство пыталось найти другие, в том числе возмездные, формы устройства.

2. Возмездные семейные формы устройства, к которым относится и приемная семья, являются исторически непостоянными формами устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в отличие от усыновления и опеки (попечительства). Потребность государства в возмездных формах устройства возникает в периоды социально-экономических или политических потрясений в стране.

3. В настоящее время определение ребенка в приемную семью рассматривается как альтернатива определению его в детский дом, что придает приемной семье как форме устройства социально-правовую стабильность и устойчивость.

4. Непосредственным аналогом современной приемной семьи является первоначальный вариант детского дома семейного типа.

5. Застой в развитии института приемной семьи был вызван отсутствием необходимого бюджетного финансирования.

6. Развитие института приемной семьи в последние три года связано с установлением достойного вознаграждения приемным родителям и пособия на содержание приемного ребенка, а также дополнительным финансированием из федерального бюджета.

7. В настоящее время приемная семья как форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утратила свою самостоятельность, перейдя в категорию форм опеки и попечительства.

8. На данный момент приемная семья не является единственной возмездной семейной формой опеки и попечительства. К такой форме опеки и попечительства теперь безусловно относится патронатная семья, а также в определенных случаях непосредственно опека и попечительство.