

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В ПРИЕМНОЙ СЕМЬЕ

Е.Э. Кибанова – преподаватель

На практике приемная семья, как форма воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, невос-
требована. Это связано с проблемами правового регулирования отношений в приемной семье.

Приемная семья, как одна из трех форм устройства на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, в семью предусмотрена Семейным кодексом Кыргызской Республики на основе постановления Правительства Кыргызской Республики “Положение о семейных детских домах (приемных семьях)” от 30 марта 1998 г. №159 и Кодекса Кыргызской Республики “О детях” от 7 августа 2006 г. №151.

Вместе с тем на практике сегодня такая форма устройства детей на воспитание в семью является наименее востребованной, о чем свидетельствует незначительное количество созданных на сегодняшний день приемных семей. Этому можно найти много причин, в том числе экономических. Но препятствием для последовательной реализации положений о приемной семье на практике служат и некоторые недостатки правовых предпосылок существующих форм устройства детей на воспитание и регламентации отношений, складывающихся в рамках приемной семьи.

В полном соответствии с нормами международного права в ст. 1 (СК КР) провозглашен в качестве одного из основополагающих принципов отечественного семейного законодательства приоритет семейного воспитания детей. Этот принцип отражен в ст. 128 СК КР, согласно которой только при отсутствии возможности устройства на воспитание в семью допускается устройство детей в воспитательные учреждения (в том числе в детский дом семейного типа), предназначенные для детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей.

Постановлением Правительства Кыргызской Республики “Положение о семейных детских домах (приемных семьях)” предусматривается создание детских домов семейного типа, имеющих организационно-правовую форму детского

учреждения. Сходство детского дома семейного типа с приемной семьей состоит в самой идее создания подобного рода детского учреждения. Она заключается в организации обстановки, максимально приближенной к обычной семье. Нам представляется, что при всех достоинствах этой идеи существует некоторая непоследовательность в ее нормативном закреплении.

Так, в соответствии с п. 5 Положения решение о создании детского дома семейного типа принимается на основании волеизъявления лица, желающего взять на воспитание детей. Но, исходя из приоритета семейного воспитания, при намерении взять на воспитание ребенка выбор должен быть сделан все-таки в пользу “семейных” форм воспитания, в частности, приемной семьи. Из этого следует, что предусмотренное в Положении основание создания детского дома семейного типа изначально противоречит международному праву и отечественному законодательству, допускающим создание “несемейной” формы воспитания детей вопреки принципу приоритетности “семейных” форм воспитания. Никаких дополнительных критериев, позволяющих решить, почему при желании взять детей на воспитание предпочтение должно быть отдано детскому дому семейного типа, нет. Из Постановления Правительства такой вывод сделать нельзя. Между тем, то обстоятельство, что детский дом устраивается по семейному типу, предполагает индивидуальный подбор детей. Это также сближает его с приемной семьей.

По нашему мнению, путаница, существующая в нормативных правовых актах, делает такую форму устройства детей на воспитание, как детский дом семейного типа, нежизнеспособной. Если действовать в рамках закона, в полном соответствии с принципами семейного законодательства, то создание детского дома се-

мейного типа вообще невозможно, так как оно не соответствует основным началам семейного законодательства. Нам представляется, что строгое следование предписаниям, содержащимся в названном Положении, приводит к нарушению принципа приоритета устройства осиротевшего ребенка в семью.

Следует также отметить, что смешение “семейных” и “несемейных” форм устройства детей на воспитание – приемной семьи и детских домов семейного типа – прослеживается в более позднем ведомственном акте. Так, в Письме Минобразования Кыргызской Республики от 22 мая 2004 г. №802/28-5 “О проблемах приемных семей – детских домов семейного типа” понятия “приемная семья” и “детский дом семейного типа” употребляются как тождественные.

Нам представляется, что на законодательном уровне это противоречие в нормативно-правовых актах следует детально пересмотреть и внести изменения, устранившие данную путаницу, во избежание дальнейших проблем практического применения.

Важно отметить, что только в семейно-правовой науке, в частности, в работах З.И. Ворониной, было указано, что детский дом семейного типа в форме семьи, взявшей на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей, “качественно однороден с ранее существовавшим патронатом”. При этом было высказано предложение именовать семьи такого типа *приемной семьей*¹.

Решение вопроса о легитимности создания такой формы семейного воспитания, как патронат, зависит, по нашему мнению, от правильного толкования выражения “иные формы устройства детей на воспитание”, содержащегося в ст. 128 СК КР. Представляется, что в данном случае речь идет о возможности создания иных, “несемейных” форм устройства детей на воспитание, кроме трех указанных в ст. 128 СК КР, что вступает в противоречие с действующим семейным законодательством. Представляется, что сама идея законодателя, заложенная в ст. 128 СК КР, состояла в установлении исчерпывающего перечня форм устройства детей на воспитание в семью и предоставлении возможности создания иных, “несемейных” форм воспитания.

Юридическая техника изложения рассматриваемой нормы, включающей исчерпываю-

щий перечень форм устройства детей на воспитание в семью и открытый перечень альтернативных форм воспитания детей, тоже приводит к такому выводу.

Негативным последствием поиска иных форм семейного воспитания на основе действующего законодательства является фактическое игнорирование использования приемной семьи как формы устройства детей на воспитание.

Н.В. Кириченко считает, что приемная семья не имеет материального стимула. Мизерное количество приемных семей в Кыргызстане – один из показателей законодательного несовершенства данной формы воспитания детей².

Мы полностью разделяем данное мнение и нам представляется, что вместо создания калейдоскопа суррогатных форм устройства на воспитание детей следует уделить должное внимание регулированию отношений в рамках установленных на республиканском уровне форм устройства детей на воспитание в семью, а также решать вопросы финансирования этих форм, в частности, приемной семьи, в том числе из средств республиканского бюджета. Ценность любой нормы заключается в возможности ее реального исполнения, в ее обеспеченности.

Анализ правовых норм показывает, что “детским домом семейного типа” обозначают одновременно две различные правовые формы воспитания детей: 1) особый тип интернатного учреждения с условиями, максимально приближенными к семейным и 2) семью, взявшую на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей. Такое смешение понятий было справедливо подвергнуто критике со стороны ученых³. В свою очередь обосновывалась необходимость дифференцированного подхода к правовому регулированию учреждения как организации, созданной собственниками для осуществления

² Кириченко Н.В. Формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей // Научно-правовое обеспечение устойчивого социально-экономического развития Кыргызской Республики на современном этапе: Мат-лы научн.-практ. конф. – Бишкек: КГЮА, 2007. – С. 242.

³ Смоляков Ю.М. Роль социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних в формировании института приемных семей как составной части профилактики социального сиротства // Возведение “мостов” сотрудничества социальных служб накануне нового тысячелетия: Мат-лы научн.-практ. конф. – М.: Социально-технологический институт, 1999. – С. 181.

¹ Воронина З.И. Правовые формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей: Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1993. – С. 93.

управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера и финансируемой ими полностью или частично (ст. 164 ГК КР), имеющей штат педагогических, медицинских работников, а также обслуживающий персонал; и *семьи*, как определенной общности людей, связанных отношениями брака, родства, усыновления или иной формы принятия детей на воспитание. Для разграничения этих двух форм воспитания в литературе использовались различные термины, как, например, “опекунские семьи Детского фонда”¹.

Приоритет семейного воспитания, закрепленный в нормах международного права и воспринятый внутренним законодательством Кыргызской Республики, возлагает на государство обязанность по реализации этого принципа. Передача функций по непосредственному устройству детей на воспитание органам местного самоуправления является не чем иным, как делегированием полномочий по защите прав, однако без соответствующего финансирования. В результате все финансовое бремя по поддержанию приемной семьи (а оно немалое) полностью ложится на местный бюджет. На наш взгляд, как показывает практика, эта проблема наиболее актуальна. Нам представляется, что следует ужесточить контроль за выполнением финансирования приемных семей, ужесточить административную ответственность и подключить Республиканский бюджет по поддержанию соответствующего финансового бремени.

Ни Семейный кодекс Кыргызской Республики, ни Положение о приемной семье не предусматривают конкретных мер ответственности сторон по договору за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей. Только ст. 65 КоАО Кыргызской Республики устанавливает ответственность (наложение административного штрафа от трех до пяти расчетных показателей) за неисполнение родителями и иными законными представителями несовершеннолетнего ребенка обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению и защите прав и интересов несовершеннолетних. Данное положение, на наш взгляд, вызывает возражение. Нам представляется, что особый характер связи участников договоров о передаче ребенка на воспитание в приемную семью требует создания продуманной системы мер ответственности

за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых ими на себя обязательств.

В п. 2 ст. 162 СК КР следует закрепить не право органа опеки и попечительства осуществлять контроль за выполнением возложенных на приемных родителей обязанностей по содержанию, воспитанию и образованию ребенка (детей), как это сделано сейчас, а их обязанность делать это. Этого требует публичный характер выполняемых органами опеки и попечительства функций. С целью избежания злоупотреблений со стороны органов опеки и попечительства при осуществлении своих контрольных полномочий необходимо продумать сам механизм их осуществления. Это будет полезно как для органов опеки и попечительства, так и для приемных родителей. Соответствующие специалисты органов опеки и попечительства будут знать, каким конкретно образом они должны осуществлять функцию контроля, а приемным родителям будут известны пределы осуществления этих полномочий, благодаря чему они смогут более эффективно защитить себя от возможного произвола.

Далее, нам представляется, имеет смысл внести в Семейный кодекс Кыргызской Республики специальное правило, согласно которому органы опеки и попечительства будут выступать как солидарные должники вместе с приемными родителями при причинении последними вреда имуществу, жизни и здоровью приемных детей. Причинение вреда должно быть связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением приемными родителями своих обязанностей. Основанием солидарной ответственности органов опеки и попечительства будет являться ненадлежащее осуществление ими контроля за исполнением родителями своих обязанностей в том случае, если этим органам не удастся доказать, что вред наступил не по их вине.

Введение солидарной ответственности необходимо не столько для наказания органов опеки и попечительства, сколько для обеспечения получения приемными детьми полной имущественной компенсации за причиненный им вред. Это полностью согласуется с основными началами семейного права, заключающимися в обеспечении приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних. Кроме того, можно предусмотреть в законе специальное правило о солидарной ответственности при возникновении у приемных родителей обязательств из неосновательного обогащения путем присвоения средств, принадлежащих детям. Наличие таких

¹ Рыбинский Е.М. Положение детей в СССР // Советская педагогика. – 1991. – №4 – С. 62.

механизмов в законодательстве будет реальным проявлением заботы о судьбе детей, а не только красивой декларацией.

Кроме того, на наш взгляд, в случае выявления ненадлежащего контроля со стороны органов опеки и попечительства, необходимо привлекать соответствующих должностных лиц к административной и уголовной ответственности, для чего нужно предусмотреть в КоАО Кыргызской Республики и Уголовном кодексе Кыргызской Республики соответствующие основания ответственности.

В завершение нам хотелось бы обратить внимание на то, что при конфликте прав ребенка, с одной стороны, и прав приемных родителей и органов опеки и попечительства – с другой, по сути сводится на нет возможность реальной защиты прав и законных интересов детей. Для защиты остаются только органы прокуратуры, которым станет известно о нарушении прав детей. Все это вызывает необходимость реформирования системы органов опеки и попечительства, с тем чтобы возможность защиты прав детей не замыкалась непосредственно на органе опеки и попечительства.