**Оглавление**

Введение...................................................................................................................3

1. Понятие приемной семьи....................................................................................4

2. Некоторые проблемы приемной семьи как формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей........................................................8

3. Проблемы правового регулирования отношений в приемной семье...........14

Заключение.............................................................................................................25

Список литературы................................................................................................27

**Введение**

Проблема защиты прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сегодня не только не утратила своей актуальности, но и приобрела особую остроту. В России существует феномен социального сиротства. 90% детей, попавших в трудную жизненную ситуацию, - социальные сироты, т.е. дети-сироты при живых родителях.

Конвенция ООН о правах ребенка, ст. 54 СК РФ закрепляют за каждым ребенком неотъемлемое право жить и воспитываться в семье. Государство обязано обеспечивать социальную защиту ребенка, лишенного семейной среды, предлагая альтернативу в выборе для него вида семейной заботы. В разд. VI СК РФ предусмотрены три формы семейного воспитания таких детей: усыновление (удочерение), опека (попечительство), приемная семья. Некоторые субъекты Российской Федерации воспользовались предоставленным им правом и предусмотрели возможность передачи таких детей в патронатные семьи.

Приоритетной формой семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, бесспорно, является усыновление (удочерение) ребенка. Мало того, усыновление (удочерение), по мнению Л.Ю. Михеевой, является индивидуальной формой семейного воспитания и носит бессрочный характер. Причем такое устройство предполагает возникновение длительных, более того, пожизненных отношений ребенка с посторонними людьми.

И наконец, усыновление (удочерение) - это «такая форма воспитания детей в семье усыновителя, при которой обеспечиваются условия жизни, равные с условиями жизни родных детей».

**1. Понятие приемной семьи**

Приемная семья - форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью между органом опеки и попечительства и приемными родителями (супругами или отдельными гражданами, желающими взять детей на воспитание в семью) (Семейный кодекс РФ, Раздел IV, глава 11, статья 54, Раздел VI, глава 21, статьи со 151 по 155); (Федеральный закон № 159-ФЗ от 21 декабря 1996 года "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" в ред. Федеральных законов от 08.02.1998 г. № 17- ФЗ, от 07.08.2000 г. № 122- ФЗ).

Граждане (супруги или отдельные граждане), желающие взять на воспитание ребенка (детей), оставшегося без попечения родителей, именуются приемными родителями; ребенок (дети), передаваемый на воспитание в приемную семью, именуется приемным ребенком, а такая семья приемной семьей. (ПОСТАНОВЛЕНИЕ от 17 июля 1996 г. N 829 «О ПРИЕМНОЙ СЕМЬЕ» (в ред. Постановления Правительства РФ от 01.02.2005 N 49)

На воспитание в приемную семью передается ребенок (дети), оставшиеся без попечения родителей[2, с. 11]:

- дети-сироты;

- дети, родители которых неизвестны;

- дети, родители, которых лишены родительских прав, ограничены в родительских правах, признаны в судебном порядке недееспособными, безвестно отсутствующими, осуждены;

- дети, родители которых по состоянию здоровья не могут лично осуществлять их воспитание и содержание;

- дети, оставшиеся без попечения родителей, находящиеся в воспитательных, лечебно-профилактических учреждениях, учреждениях социальной защиты населения или других аналогичных учреждениях.

Приемными родителями (родителем) могут быть совершеннолетние лица обоего пола, за исключением:

- лиц, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

- лиц, лишенных по суду родительских прав или ограниченных судом в родительских правах;

- отстраненных от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей;

- бывших усыновителей, если усыновление отменено по их вине;

- лиц, имеющих заболевания, при наличии которых нельзя взять ребенка (детей) в приемную семью.

Опекун (попечитель), приемные родители ребенка имеет право и обязаны[2, с. 17]:

- воспитывать ребенка, находящегося под опекой (попечительством);

- заботиться о его здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии;

- вправе самостоятельно определять способы воспитания ребенка, с учетом мнения ребенка и рекомендаций органа опеки и попечительства, а также при соблюдении требований, предусмотренных Семейным Кодексом.

Они являются законными представителями приемного ребенка (ребенка находящегося под опекой (попечительством)) защищают его права и интересы, в том числе в суде, без специальных полномочий. Их права не могут осуществляться в противоречии с интересами ребенка (детей).

Опекуны и попечители, приемные родители вправе помещать детей в образовательные учреждения на общих основаниях.

Общее число детей в приемной семье, включая родных и усыновленных, не должно превышать, как правило, 8 человек.

Приемная семья образуется на основании договора о передаче ребенка (детей) на воспитание в семью. Договор о передаче ребенка (детей) заключается между органом опеки и попечительства и приемными родителями по форме. Устройство детей в приемную семью не влечет за собой возникновения между приемными родителями и приемными детьми алиментных и наследственных правоотношений, вытекающих из законодательства Российской Федерации.

Лица, желающие взять ребенка (детей) на воспитание в приемную семью, подают в орган опеки и попечительства по месту своего жительства заявление с просьбой дать заключение о возможности быть приемными родителями. К заявлению прилагаются следующие документы:

- Справка с места работы с указанием должности и размера заработной платы либо копия декларации о доходах, заверенная в установленном порядке;

- Характеристика с места работы;

- Автобиография;

- Документ, подтверждающий наличие жилья у лица (лиц), желающего взять ребенка (детей) на воспитание в приемную семью (копия финансово-лицевого счета с места жительства и выписка из домовой книги (поквартирной) книги для нанимателей жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде либо документ, подтверждающий право собственности на жилое помещение);

- Копия свидетельства о заключении брака (если состоят в браке);

- Медицинская справка лечебно-профилактического учреждения о состоянии здоровья лица (лиц), желающего взять ребенка на воспитание в приемную семью (ссылка на приказ минз. о мед. освид.).

Лицо, обращающиеся по вопросу получения заключения о возможности быть приемным родителем, должно предъявить паспорт, а в случаях предусмотренных законодательством Российской Федерации, другой заменяющий документ. Для подготовки заключения о возможности быть приемными родителями орган опеки и попечительства составляет акт по результатам обследования условий жизни лиц (лица), желающих взять ребенка (детей) на воспитание в приемную семью (под опеку или попечительство).

На основании заявления и акта обследования условий жизни лиц (лица), желающих взять ребенка (детей) на воспитание в приемную семью (под опеку или попечительство), орган опеки и попечительства в течение 20 дней со дня подачи заявления со всеми необходимыми документами готовит заключение о возможности стать приемными родителями.

Безусловно, при подготовке заключения орган опеки и попечительства принимает во внимание личные качества людей, желающих взять на воспитание ребенка в семью их способность к выполнению обязанностей по воспитанию детей, взаимоотношения с другими членами семьи, проживающих совместно с ними.

В случаях если лицо (лица) изъявляет желание взять на воспитание ребенка с ослабленным здоровьем, больного ребенка, ребенка с отклонениями в развитии, ребенка- инвалида, то необходимо, чтобы у приемных родителей (опекуна или попечителя) было наличие необходимых условий для этого.

При передаче ребенка в приемную семью орган опеки и попечительства руководствуется интересами ребенка. Передача ребенка в приемную семью, достигшего возраста 10 лет осуществляется только с его согласия.

**2. Некоторые проблемы приемной семьи как формы семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей**

К сожалению, не все нуждающиеся дети могут быть усыновлены (удочерены). Практика показывает, что больше шансов на усыновление (удочерение) у здоровых детей раннего возраста. Больные дети и дети, перешагнувшие порог младенческого возраста, остаются невостребованными и продолжают жить в детских домах либо усыновляются иностранными гражданами и навсегда покидают Россию. Иные индивидуальные формы семейного воспитания - опека (попечительство), приемная и патронатная семья - носят срочный характер и являются временным устройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью[3, с. 24].

Приемная семья является возрожденной формой семейного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей. Она обеспечивает детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, их право на семейное воспитание. Но законодательное оформление приемная семья получила только в связи с принятием Семейного кодекса РФ. Между тем в России издавна было принято брать детей-сирот на воспитание в чужие семьи. Такое устройство называлось патронатом. В основе патронирования лежал договор о передаче ребенка в чужую семью на добровольных началах. Патронатный воспитатель получал определенное вознаграждение. После Октябрьской революции семейный патронат не получил государственного признания и перестал существовать.

В конце 80-х годов прошлого века возникла идея создания детских домов семейного типа. Детские дома семейного типа имели некоторые признаки патроната. В их основу был положен принцип семейного воспитания. Представляется, что именно они стали прообразом современной приемной семьи. Современная правовая модель приемной семьи вобрала в себя лучший опыт дореволюционной России в вопросах устройства и воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. 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.

Приемная семья является самостоятельной формой семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Ее основу, как показывает практика, 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. В силу этого очень важен подбор приемных родителей.

Приемными родителями на практике чаще всего выступают супруги, имеющие своих детей. Поэтому приемные дети с первых минут проживания в приемной семье на примере приемных родителей и их детей учатся строить свои взаимоотношения как со взрослыми, так и с другими детьми. Они сразу же ощущают семейное тепло и уют. А для обездоленного ребенка чрезвычайно важно иметь близких, которых он может называть мамой и папой, братом и сестрой. Ребенку необходимо слышать такое обращение к себе, как «сынок» или «доченька». При таком обращении и проявлении иных знаков внимания и любви «замерзшая» от невзгод душа ребенка наполняется теплом и нежностью, что так важно для его физического и душевного здоровья, а также для всей его последующей жизни[4, с. 37].

В приемную семью можно передавать сразу несколько детей. Это могут быть как родные братья и сестры, так и чужие друг другу дети, которые в приемной семье становятся родными. Проживая в семье, дети быстрее развиваются и обучаются. Быстрее исчезают имеющиеся недостатки в их развитии. Они учатся проявлять заботу друг о друге и помогать друг другу. Подобные качества во многих случаях отсутствуют у ребенка, воспитывающегося в родной семье, но не имеющего братьев или сестер. Такие качества очень важны в жизни ребенка. И для каждого человека, особенно для несовершеннолетнего, важно иметь свой дом, где его любят и всегда ждут. Каждый ребенок хочет жить в таких условиях, в которых живет большинство его сверстников.

Свой дом и нормальные условия жизни для ребенка могут создать приемные родители. В приемной семье ребенок получает обычное семейное воспитание и содержание. Ребенок проживает в такой семье, как правило, до совершеннолетия. Приемная семья дает возможность максимально приблизить воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к реальной жизни. Она формирует у детей навыки преодоления трудных жизненных ситуаций, психологическую защиту и правильное поведение при стрессах, а также морально-этическую установку на создание собственной стабильной семьи, что важно и для некоторых взрослых граждан, прежде всего для тех, кто видит в воспитании детей свое призвание, кто небезразличен к судьбе обездоленных детей и считает, что у него хватит сил, умения и опыта воспитывать чужих детей. Для некоторых граждан воспитание чужих детей может стать профессией, основной работой и заботой. Ведь граждане, взявшие в семью приемных детей, получают за свой труд заработную плату, которая может быть единственным источником их существования.

Цель приемной семьи - создание таких условий, чтобы приемный ребенок находился как можно дольше в отношениях с приемными родителями, не менял этих родителей и тем самым имел надежду, что существующие связи сохранятся в будущем, по достижении им совершеннолетия. Поскольку отношения между приемными родителями и приемными детьми строятся на основании договора, истечение срока действия договора либо достижение ребенком совершеннолетия прекращают действие договора. Однако прекращение правовых отношений между приемными родителями и приемным ребенком не означает, что прекращаются фактические связи между ними. Практика показывает, что эти связи сохраняются. Совершеннолетние дети остаются проживать с приемными родителями, хотя никакой правовой поддержки ни такие дети, ни приемные родители не получают, что представляется неправильным[4, с. 50].

В п. 35 Типового положения об образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлено, что администрация учреждения имеет право в исключительных случаях разрешить временно (до одного года) бесплатное проживание и питание в учреждении своим воспитанникам до их трудоустройства или дальнейшего обучения.

Приемным же родителям даже такого права не дано. Однако они продолжают делить со своими воспитанниками и хлеб, и кров. Между ними практически складываются родственные отношения, и препятствовать этому было бы неправильно. Поэтому следует узаконить эти отношения, предусмотреть права и обязанности уже взрослых приемных детей и престарелых приемных родителей. Необходимо было бы предусмотреть при определенных условиях обязанность бывших приемных детей содержать нетрудоспособных и нуждающихся приемных родителей, если бывший воспитанник в состоянии оказывать материальную помощь.

Воспитание оставшихся без попечения родителей детей в приемной семье имеет большое значение. В такой семье воспитывается полноценная личность, подготовленная к выполнению различных социальных ролей. В приемной семье ребенок, как правило, вырастает трудолюбивым, умеющим обслуживать себя и помогать другим, т.е. полноценным гражданином. При этом содержание такого ребенка обходится гораздо дешевле, чем содержание детей в государственных детских учреждениях. Ведь приемные родители выполняют функции многочисленного обслуживающего персонала таких учреждений. Увеличение приемных семей в какой-то мере способствует решению такой социальной проблемы, как безработица. К сожалению, приемные семьи не получили широкого распространения. Поэтому Минобразования России в Письме от 22 мая 2002 г. «О проблемах приемных семей детских домов семейного типа» отмечает, что, как показывает практика, для функционирования приемной семьи недостаточно только придания ей правового статуса. На примере этих семей, впервые решивших стать приемными, можно убедиться, что успех (или неуспех) подобного начинания зависит от позитивного общественного мнения и поддержки органами местного самоуправления и органами исполнительной власти семей, взявших на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от предоставления им соответствующих льгот и преимуществ.

Однако проблема состоит не только в этом. Существуют и другие факторы, тормозящие развитие института приемной семьи. Во-первых, это недоработка федерального законодательства, ограничивающего права приемных родителей в трудовой и социальной сферах. Во-вторых, законодательные акты, принятые на федеральном уровне, не обеспечены механизмом их реализации. В-третьих, ограничены финансовые ресурсы региональных бюджетов для оплаты труда приемных родителей. В-четвертых, отсутствует необходимый жилищный фонд для предоставления жилплощади приемным семьям. В-пятых, данная форма семейного воспитания недостаточно рекламируется и пропагандируется средствами массовой информации.

Недостаточное использование приемной семьи на практике в немалой степени связано с недостаточной государственной поддержкой этого социального института. Государственная поддержка приемной семьи должна выражаться, прежде всего, в предоставлении материальной помощи лицам, взявшим на себя заботу о ребенке. Однако, например, размер оплаты труда приемных родителей и льготы, предоставляемые приемной семье, зависят от числа взятых на воспитание детей, что устанавливается законом субъекта РФ (п. 32 Положения о приемной семье 3), на территории которого создана приемная семья. Это тормозит создание и развитие приемных семей, так как не каждый регион России может гарантировать сегодня своевременное и достаточное финансирование приемной семьи. Думается, что должно быть федеральное финансирование таких семей. Целесообразно установить гарантированный минимум оплаты труда приемных родителей, для чего следовало бы внести изменения в п. 2 ст. 152 СК РФ, изложив его в следующей реакции: «Размер оплаты труда приемных родителей и льготы, предоставляемые приемной семье в зависимости от количества принятых на воспитание детей, устанавливаются в порядке и размере, определенных Правительством РФ. Субъекты РФ вправе устанавливать дополнительный размер оплаты труда приемных родителей и дополнительные льготы приемным семьям за счет средств бюджетов субъектов РФ».

**3. Проблемы правового регулирования отношений в приемной семье**

Приемная семья предусмотрена Семейным кодексом РФ как одна из трех форм устройства на воспитание в семью детей, оставшихся без попечения родителей. В развитие СК РФ принято Постановление Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 829 «О приемной семье». Вместе с тем на практике такая форма устройства детей на воспитание в семью является наименее востребованной, о чем свидетельствует незначительное количество созданных на сегодняшний день приемных семей 1. 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[1, с. 20].

В полном соответствии с нормами международного права в ст. 1 СК РФ провозглашен в качестве одного из основополагающих принципов российского семейного законодательства приоритет семейного воспитания детей. Этот принцип отражен в ст. 123 СК РФ, 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 зля детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей.

Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2001 г. № 195 «О детском доме семейного типа» предусматривается создание детских домов семейного типа, имеющих организационно-правовую норму 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. Представляется, однако, что при всех достоинствах этой идеи существует некоторая непоследовательность в ее нормативном закреплении.

Так, в соответствии с п. 5 Правил организации детского дома: семейного типа (далее - Правила) 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 Правилах основание создания детского дома семейного типа изначально противоречит международному праву и российскому 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. То же можно сказать и об иных нормативных правовых актах. Между тем то обстоятельство, что детский дом устраивается по семейному типу, предполагает индивидуальный подбор детей. Это также сближает его с приемной семьей.

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 семейного типа вообще невозможно, так как оно не соответствует основным началам семейного законодательства. Строгое следование предписаниям, содержащимся в названных Правилах, 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 России от 22 мая 2002 г. № 802/28-5 «О проблемах приемных семей - детских домов семейного типа» понятия «приемная семья» и «детский дом семейного типа» употребляются как тождественные.

Письмом Минобразования России от 29 марта 2002 г. № 483/28-5 «Об организации работы по передаче детей на воспитание в семью, организации работы по осуществлению опеки (попечительства) над детьми» рекомендовано субъектам РФ принимать акты по внедрению патронатного воспитания. При этом такое воспитание ставится в один ряд с приемной семьей и толкуется в данном контексте как одна из форм устройства детей на воспитание в семью.

Правовым основанием для передачи ребенка на воспитание в приемную семью в соответствии с ныне действующим законодательством служит договор. Появление такой правовой конструкции, как договор в регулировании семейных отношений, в СК РФ связывается в литературе с усилением диспозитивных начал в регулировании семейных отношений. Несмотря на это, казалось бы, верное утверждение, следует определить роль договора в регулировании отношений в приемной семье.

Отношения по устройству детей на воспитание в семью являются особыми семейно-правовыми отношениями, в которых очень сильны публичные начала. Именно в их регулировании в наименьшей степени могут и должны применяться методы частного права. Субъектами отношений по устройству детей на воспитание в приемную семью выступают органы опеки и попечительства, приемные родители и приемные дети. Приемные дети не являются стороной договора. Но вместе с тем все действия по заключению договора о передаче ребенка в приемную семью совершаются в пользу устраиваемых на воспитание детей. Договор о приемной семье представляет собой разновидность договора в пользу третьего лица[1, с. 56].

Представляется, что договор о передаче ребенка на воспитание в приемную семью нельзя отнести ни к одному из известных видов договоров в гражданском праве. Однако в научной литературе и в некоторых актах органов государственной власти 5 отношения, складывающиеся из договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью, квалифицируются как гражданско-правовые отношения по оказанию услуг. Вместе с тем возмездность выполнения приемными родителями своих обязанностей, а также обязательственный характер правоотношений не могут стать основанием для отождествления этих отношений с гражданско-правовыми.

Заключение договора о передаче ребенка в приемную семью предполагает удовлетворение публичных интересов посредством действий частных лиц. Договор возмездного оказания услуг заключается между субъектами гражданского права в основном с целью удовлетворения частных интересов частных лиц. Представляется, что положительное действие передачи ребенка на воспитание в приемную семью предполагает, что лица, являющиеся приемными родителями, поступаются своими частными интересами в пользу интересов публичных. И при этом они руководствуются не желанием извлечь из этого занятия какой-то доход. Мотив таких действий лежит, как правило, за пределами сферы правового регулирования и заключается в душевной доброте, сочувствии, которые перевешивают на чаше весов личное благополучие лиц, берущих на себя заботу о чужих детях, нуждающихся в помощи. Напротив, желание извлечь прибыль при создании приемной семьи противоречит характеру этих отношений, равно как и семейно-правовым отношениям вообще. Обнаружение такого мотива в действиях потенциальных приемных родителей должно стать основанием к отказу в создании приемной семьи. Путем заключения договора о приемной семье происходит удовлетворение интересов детей - интересов, которые в данном случае являются и публичным интересом государства и общества.

Государство перекладывает с себя обязанность заботиться о детях, оставшихся без попечения родителей, на плечи частных лиц. Возмездность выполнения обязанностей приемных родителей по договору может быть отчасти объяснена именно этим. Оплата государством производится за выполнение функции государства по заботе о детях, оставшихся без попечения родителей, и их воспитанию. Характер действий приемных родителей никак не согласуется с представлением об объектах гражданского права (ст. 128 ГК РФ), где услуга (действия или деятельность) имеет, прежде всего, экономическую форму товара.

Публичный характер отношений по созданию приемной семьи, а также возникновение обязательств в пользу третьих лиц - детей - требуют должного отражения этих особенностей в действующем законодательстве. В частности, это касается порядка заключения договора о передаче ребенка на воспитание в семью.

Следует законодательно установить категорию понуждения к заключению такого договора со стороны приемных родителей, если органы опеки и попечительства при отсутствии на то законных оснований уклоняются от его заключения. Необходимо также закрепить в законе правило о возможности рассмотрения в суде преддоговорных споров по заключению договора о передаче ребенка в приемную семью, если стороны не могут согласовать условия такой передачи, по аналогии с правилом ст. 446 ГК РФ. Суд, рассматривая этот преддоговорный спор, должен руководствоваться интересами ребенка (детей). Именно суд сможет наиболее объективно установить баланс необходимого и возможного для достойного содержания и воспитания детей.

Определяя природу договора о передаче ребенка на воспитание в семью, нельзя не обратить внимание на попытки отождествления действий, выполняемых приемными родителями, с выполнением трудовых обязанностей. Использование в актах Минобразования России термина «оплата труда» не позволяет распространять на отношения между приемными родителями и органами опеки и попечительства правила трудового законодательства, так как правовая природа этих отношений различна. Однако в упомянутых ведомственных актах употребляется при этом термин «трудовые отношения». Такая, казалось бы, невнимательность и терпимость к смешению понятий в ведомственных актах служит формальным основанием для смешения на практике отношений, складывающихся при передаче на воспитание детей в семьи. Например, родители-воспитатели в патронатной семье оформляются как штатные работники воспитательного детского учреждения и получают за это заработную плату.

Если определить природу отношений между органами опеки и попечительства и приемными родителями как трудовые, то следует признать верным распространение на них действия трудового законодательства, в частности правил об отпусках, режиме рабочего времени и т.п. представляется, что подобное «вторжение» в сферу трудового законодательства не соответствует целям создания и существования института приемной семьи.

Как в любой обычной семье не существует отпусков и времени отдыха от исполнения обязанностей родителей, так и для приемной семьи вряд ли это будет приемлемо. Принятие на себя обязанностей приемных родителей не является безусловным основанием для отказа от выполнения своих прежних или новых обязанностей по трудовому договору по месту работы. Если считать, что действия приемных родителей являются трудовой функцией, то приемному родителю следует определиться, какое из этих двух занятий будет для него основным местом работы, а какая работа станет работой по совместительству. Например, если считать, что обязанности приемных родителей - это основное место работы, то получается, что работа по другому трудовому договору должна стать работой по совместительству со всеми вытекающими из этого последствиями.

Думается, что такой подход можно рассматривать как ограничение правоспособности приемного родителя, что может стать дополнительным препятствием для создания приемной семьи. Нельзя не учитывать и тот факт, что наличие нескольких детей поставит приемных родителей или одного из них в такую ситуацию, когда они вынуждены будут отказаться от исполнения трудовых функций, что полностью согласуется с нормальной семейной жизнью, когда женщина-мать, имеющая нескольких детей, вынуждена не работать, чтобы надлежащим образом исполнять свои родительские обязанности. Выплата приемному родителю заработной платы за его труд по воспитанию приемных детей в некоторой степени компенсирует потери от прекращения им своей трудовой функции. Кроме того, исполнение своих прежних трудовых обязанностей не ставится в законодательстве в зависимость от принятия на воспитание детей в семью на других основаниях: усыновление (удочерение), опека и попечительство. Непрерывность исполнения родительских обязанностей не должно ставиться под сомнение.

Вполне понятно, что, называя отношения между приемными родителями и органами опеки и попечительства трудовыми, мы тем самым защищаем права приемных родителей в сфере пенсионного обеспечения. Но можно было бы внести соответствующие изменения в пенсионное законодательство, включив приемных родителей в разряд лиц, имеющих право на получение пенсии наравне с лицами, работающими по трудовым или по гражданско-правовым договорам.

Однако смешение разноотраслевых отношений в рамках одного правоотношения для решения вопроса пенсионного обеспечения все-таки представляется сомнительным. Поскольку отношения между приемными родителями и органами опеки и попечительства складываются в рамках семейных отношений как одной из форм воспитания ребенка в семье, то недопустимо говорить об этих отношениях как о трудовых.

Несмотря на то, что ст. 151 СК РФ и п. 3 Положения о приемной семье в качестве основания образования приемной семьи устанавливают договор о передаче ребенка на воспитание в семью, его значение здесь не столь определяющее, как это следует из текста закона. Безусловно, договор является юридическим фактом, но не единственным, а одним из элементов фактического состава образования приемной семьи. В числе таких элементов следует рассматривать также заявление лиц, желающих быть приемными родителями, заключение органов опеки и попечительства о возможности для этих лиц быть приемными родителями, а также акт органа опеки и попечительства, закрепляющий выбор конкретного ребенка для устройства в приемную семью.

Заключение договора в рассматриваемом правоотношении, особенно с учетом положений п. 1 ст. 152 СК РФ, носит скорее вспомогательный характер. Воля лиц, направленная на то, чтобы стать участниками правоотношения в приемной семье, уже находит свое выражение в заявлении в орган опеки и попечительства. А согласие органа опеки и попечительства на создание данной приемной семьи содержит заключение о возможности заявителя быть приемным родителем. Кандидатуры детей, которые берутся на воспитание в приемную семью, также определяются на стадии подбора детей, что находит отражение в соответствующем документе. Размер оплаты по договору в пользу приемных родителей и льготы также устанавливаются на уровне субъектов Федерации, и соответственно их отражение либо неотражение в тексте договора правового значения не имеет[2, с. 44].

Таким образом, принципиальный вопрос о передаче детей в приемную семью уже заранее согласован сторонами. Кажется несколько странным, что договор носит название «О передаче ребенка (детей) на воспитание в семью», но п. 1 ст. 152 СК РФ не содержит положения о том, что в нем должны быть указаны фамилия, имя ребенка, передаваемого на воспитание приемной семье. В п. 1 ст. 152 СК РФ в качестве обязательных условий, подлежащих включению в договор о передаче ребенка на воспитание в семью, называются условия содержания, воспитания и образования ребенка (детей), права и обязанности приемных родителей, обязанности по отношению к приемной семье органа опеки и попечительства, а также основания и последствия прекращения такого договора.

Содержание договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью имеет важное значение. Но его текст может быть индивидуализирован. Например, можно предусмотреть в нем предоставление детям отдельных комнат или их переоборудование, приобретение одежды для детей в зависимости от климатических условий местности, где проживает приемная семья, приобретение необходимых учебных принадлежностей или специальных предметов для дополнительных занятий ребенка, и т.п.

Заключение договора при создании приемной семьи есть проявление ситуационного метода регулирования семейных отношений, когда требуется учет индивидуальных особенностей ребенка и потенциального родителя-воспитателя и конкретной ситуации. В этом и состоит основное значение договора. Без соответствующих административных актов разрешительного характера его заключение было бы вообще невозможно. Включение договора в состав оснований, порождающих семейные права и обязанности, вовсе не означает придание ему той самостоятельной роли, которую играют договоры в гражданском праве.

Ни СК РФ, ни Положение о приемной семье не предусматривают конкретных мер ответственности сторон по договору за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей. Только ст. 5.35 КоАП РФ устанавливает ответственность за неисполнение родителями и иными законными представителями несовершеннолетнего ребенка обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению и защите прав и интересов несовершеннолетних. Однако 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.

Прежде всего, в п. 2 ст. 155 СК РФ 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 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 имеет смысл внести в СК РФ 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 механизмов в законодательстве будет реальным проявлением заботы о судьбе детей, а не только красивой декларацией. Кроме того, 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 КоАП РФ и УК РФ соответствующие основания ответственности.

В завершение 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 дела, 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.

**Заключение**

Как показывает практика регионального законотворчества, патронатное воспитание по юридическим критериям практически ничем не отличается от приемной семьи. Можно сделать вывод, что, используя предоставленную субъектам РФ возможность предусматривать у себя иные формы устройства детей на воспитание, субъекты РФ, по сути дела, уходят от использования такой формы устройства, как приемная семья, и создают иные формы устройства детей на воспитание в семью. К примеру, в соответствии с Законами Москвы и Московской области патронатное воспитание является формой устройства ребенка в семью на воспитание.

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. 123 СК РФ. Представляется, что в данном случае речь идет о возможности создания иных, «несемейных» форм устройства детей на воспитание. Однако создание иных форм устройства детей на воспитание в семью, кроме трех указанных в ст. 123 СК РФ, вступает в противоречие с действующим семейным законодательством. Представляется, что сама идея законодателя, заложенная в ст. 123 СК РФ, 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 исчерпывающий перечень форм устройства детей на воспитание в семью и открытый перечень альтернативных форм воспитания детей, тоже приводит к такому выводу. Иное толкование приведет к законодательному произволу на уровне субъектов Федерации в одной из самых чувствительных и сложных сфер правового регулирования. Такого рода вопросы, на наш взгляд, должны регулироваться исключительно на федеральном уровне, что не противоречит ст. 72 Конституции РФ.

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

Не вызывает сомнений то, что вместо создания калейдоскопа суррогатных форм устройства на воспитание детей следует уделить должное внимание регулированию отношений в рамках установленных на федеральном уровне форм устройства детей на воспитание в семью, а также решать вопросы финансирования этих форм, в частности приемной семьи, в том числе из средств федерального бюджета. Ценность любой нормы заключается в возможности ее реального исполнения, в ее обеспеченности.

Приоритет семейного воспитания, закрепленный в нормах международного права и воспринятый внутренним законодательством РФ, 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.

**Список литературы**

1. Беличева С.А. Служба социальной защиты семьи и детства. // Педагогика. 2005. — №№ 7-8. — 23-27с.

2. Белухин Д.А. Основы личностно-ориентированной педагогики. Курс лекций. — Москва — Воронеж: Институт практической психологии, 2006. – 348 с.

3. Бережнова Л.Н. Диагностика психической напряжённости детей, воспитывающихся в условиях учреждений интернатного типа: Дис. канд. псих. наук: 19.00.04. — М., 2005.

4. Берне Р. Развитие «Я-концепции» и воспитание. — М.: Прогресс, 2006. – 233 с.

5. Брускова Е.С. Семья без родителей. — М.: Центр развития социально-педагогических инициатив и SOS — Интернациональ, 2006. – 111 с.

6. Брутман В.И., Северный А.А. Некоторые современные тенденции социальной защиты детей- сирот и вопросы профилактики социального сиротства // Социальное и душевное здоровье ребенка и семьи: защита, помощь, возвращение в жизнь. — М., 2006. – 60 с.