

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

Правовые проблемы института приемной семьи в России

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 363 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Хохловой Наталии Александровны

Научный руководитель
доцент, канд. филос. наук, доцент

С.В. Сtryгина

подпись дата

Зав. кафедрой
теории государства и права,
канд. юрид. наук, доцент

Н.В. Тюменева

подпись дата

Саратов – 2023

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Введение. Актуальность темы исследования. Институт приемной семьи выступает одной из форм устройства детей, оставшихся без попечения родителей, и реализуется в настоящее время во многих современных государствах. Российская Федерация в данном контексте является не исключением и законодательство достаточно давно регламентирует теоретические и практические аспекты создания и развития приемных семей. Однако несмотря на законодательное регулирование процесса создания и развития приемных семей в Российской Федерации, на практике возникает целый ряд проблем, связанных как с правовым положением приемных родителей и детей, так и с государственным контролем за защитой прав детей в приемной семье. Учитывая достаточно большое количество приемных семей, в которых воспитываются дети, оставшиеся без попечения родителей, недопустимым является распространение противоправной практики в данной сфере, в том числе в целях обеспечения прав и законных интересов приемных детей.

Степень разработанности темы. Теоретические основы института приемной семьи в России рассматривались в работах И.С. Даниловой, С.В. Доржиевой, И.В. Дрожжиной, Е.В. Маликовой, Т.И. Хмелевой, Л.Ю. Михеевой, Е.В. Мартыновой, В.А. Цветкова, Р.А. Шукурова и других.

Актуальные проблемы института приемной семьи исследуются на основе научных трудов О.В. Бессчетновой, С.С. Бирюковой, М.А. Варламовой, С.Н. Кадашевой, Н.А. Киселевой, Л.А. Лоскутовой, Е.А. Очеретько, М.А. Седовой, С.С. Солоченко, А.Н. Тихонова, Е.А. Чефрановой и других.

Цель исследования заключается в анализе института приемной семьи в России, выявлении существующих правовых проблем и определении способов их решения, в связи с чем для ее достижения необходимо решение следующих **задач:**

– изучение истории создания и развития института приемной семьи в России;

- исследование приемной семьи как формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей;
- анализ современной правовой регламентации создания и развития приемной семьи в России;
- выявление проблем правового положения приемных родителей и приемного ребенка и определение способов их решения;
- выявление проблем государственного контроля за защитой прав детей в приемной семье и определение способов их решения;
- исследование зарубежного опыта правовой регламентации института приемной семьи;
- формулирование предложений по совершенствованию действующего законодательства в целях решения существующих проблем института приемной семьи.

Научная новизна работы состоит в том, что она является комплексным исследованием правовых проблем института приемной семьи в России. В магистерской работе сформулированы теоретические выводы, которые могут использоваться в дальнейшем для продолжения исследования по заявленной тематике. На основе проведенного анализа выявлены проблемы института приемной семьи и сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в целях их решения.

На защиту выносятся полученные в результате исследования положения:

1. Отсутствуют отдельные требования для потенциальных приемных родителей (минимальный возраст приемного родителя, разница в возрасте между приемными родителями и приемным ребенком).
2. Отсутствуют единые законодательные подходы к оценке оснований для отобрания приемного ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью.
3. Сложности, возникающие в процессе взаимодействия органов опеки и попечительства с приемными родителями и ребенком, устроенным в приемную семью, в части проведения проверок условий жизни приемного ребенка (отказ

от содействия в проведении проверок, сокрытие реальных условий проживания приемного ребенка и др.).

4. Низкий уровень правовой культуры отдельных сотрудников органов опеки и попечительства приводит к формальному осуществлению возложенных на них обязанностей, а также допущению игнорирования требований действующего законодательства, в том числе в части распространения противоправного поведения среди указанных лиц, что создает угрозы жизни и здоровью приемных детей.

5. Отсутствуют единые подходы к подготовке специалистов, работающих в органах опеки и попечительства.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Глава 1 магистерской работы посвящена исследованию теоретических основ института приемной семьи в России.

В параграфе 1.1 «История создания и развития института приемной семьи в России» проанализирован генезис института приемной семье в российском государстве. На различных этапах развития российского государства изменялись и формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, что представляется весьма оправданным, поскольку в зависимости от возможностей государственной поддержки заявленной сферы жизнедеятельности приоритетными становились те или иные формы устройства. На основе проведенного анализа выделены следующие этапы развития института приемной семьи в Российской Федерации:

1 этап (1996–2000 гг.) – на данном этапе осуществлялось обеспечение нормативно-правовой базы функционирования института приемной семьи. Приемная семья рассматривалась как временное жизнеустройство ребенка, оставшегося без попечения, в семью на воспитание за денежное вознаграждение труда приемных родителей.

2 этап (2000–2008 гг.) характеризуется значительной динамикой количества приемных семей. Это период можно обозначить как период закрепления идеи приемной семьи. Принимаются нормативные документы о приемных семьях на уровне регионов. Приемная семья переходит из статуса эксперимента в статус равноправного участника системы защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

3 этап (2009 – н.в.) ознаменован существенным расширением нормативно-правовой базы, в том числе в части принятия Федерального закона «Об опеке и попечительстве», который определяет основные векторы развития не только контрольно-надзорной деятельности в указанной сфере, но и профессионализирует приемные семьи.

На протяжении более трех веков в российском государстве постоянно трансформировалась идея эффективности воспитания детей в приемных семьях. Наличие определенных этапов, когда коллективное воспитание в специализированных учреждениях закреплялось в качестве приоритетной формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей, позволяет в полной мере сравнить особенности формирования и развития личности ребенка в соответствующей атмосфере. Современное состояние института приемной семьи во многом выступает результатом длительного его развития и активной трансформации в Российской Федерации.

В параграфе 1.2 «Приемная семья как форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей» исследованы сущностные характеристики приемной семьи. Учитывая значимость вышеназванного института, в целях единого понимания данного явления в российском законодательстве на федеральном уровне закрепляется понятие приемной семьи. Подобная точность позволяет исключить неверное толкование исследуемого института и выступает дополнительной гарантией правомерного использования соответствующей практики в интересах детей, оставшихся без попечения родителей. Исходя определения, закрепленного в п. 1. ст. 152 СК РФ выделены следующие признаки приемной семьи:

1) основой создания и развития приемной семьи выступает договор, который заключается между органами опеки и попечительства и потенциальными приемными родителями в письменной форме;

2) приемными родителями могут быть как одиноко проживающие, так и лица, состоящие в браке, а также принципиальное значение не имеет наличие у данных родителей детей;

3) воспитание приемного ребенка осуществляется на возмездной основе, в связи с чем приемные родители получают соответствующие выплаты, размер которых зависит количества приемных детей и состояния их здоровья.

На основе анализа понятий приемной семьи, определяемых в современной правовой науке, сформулировано следующее обобщающее понятие: Приемная семья – это временная форма устройства детей-сирот на воспитание в семью, в которой приемные родители самостоятельно выбирают приемного ребенка, не связаны близким родством с приёмным ребенком, выполняют свои обязанности на основании договора, совмещают безвозмездное и возмездное выполнение обязанностей по воспитанию приемного ребенка, прошли подготовку и имеют опыт воспитания детей.

В параграфе 1.3 «Современная правовая регламентация процесса создания и развития приемной семьи в Российской Федерации» исследовано современное состояние законодательства, регламентирующего приемные семьи в РФ.

На основе анализа российского законодательства сделан вывод о том, что институт приемной семьи и особенности его развития регламентируется целым рядом нормативно-правовых актов. Правовые основы, заложенные в Конституции Российской Федерации, особенно в части приоритетности детей и их прав, находят свое последовательное отражение в отраслевом законодательстве, регламентирующем семейные правоотношения. Семейное законодательство РФ устанавливает приемную семью как самостоятельную форму устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», принятый 24 апреля 2008 года, установил,

что приемная семья относится к одному из видов возмездной опеки (попечительства).

Правовое регулирование института приемной семьи не ограничивается вышеназванными документами, в данной сфере важное значение имеют подзаконные нормативно-правовые акты, принимаемые Правительством РФ. Так, порядок создания приемной семьи и осуществления контроля за условиями жизни и воспитания ребенка или детей в приемной семье определяется Правительством Российской Федерации. Детальное регулирование отдельные организационно-правовых аспектов создания и развития приемных семей представляется весьма оправданным, так как позволяет в кратчайшие сроки реагировать на изменения государственной практики в части изменения соответствующих механизмов.

Глава 2 магистерской работы посвящена актуальным проблемам института приемной семьи.

В параграфе 2.1 «Проблемы правового положения приемных родителей и приемного ребенка» выявлены существующие пробелы и противоречия, возникающие в процессе создания и развития приемной семьи в части реализации прав и обязанностей приемных родителей, а также обеспечении правового положения приемных детей.

На основе анализа правового положения приемных родителей сделан вывод о том, что их правовой статус имеет двойственную правовую природу. С одной стороны, они реализуют ряд прав и исполняют соответствующие обязанности по отношению к органам опеки и попечительства, которые следует определить как административно-правовые. Указанные правоотношения характеризуются неравным положением субъектов, и в рамках властно-распорядительных предписаний компетентных органов приемные родители изначально совершают ряд юридически значимых действий с целью получения соответствующего правового статуса, после чего тесно взаимосвязаны с ними в рамках контрольно-надзорной деятельности на протяжении всего срока воспитания приемного ребенка. С другой стороны, права и обязанности

приемных родителей по отношению к приемному ребенку имеют семейно-правовую природу, и ориентированы на правовой статус родителей в целом в части обеспечения законных интересов ребенка. Наибольший объем прав и обязанностей приемных родителей имеет неимущественный характер, и их в полном объеме невозможно указать в тексте договора о приемной семье. В большинстве своем указанные права и обязанности осуществляются исходя из норм морали и нравственности, принятых в обществе и поддерживаемых конкретными лицами, ставшими приемными родителями. Учитывая тот факт, что воспитание ребенка в приемной семье осуществляется на возмездной основе, справедливым представляется существенная степень вовлеченности органов опеки и попечительства в контрольную деятельность за исполнением обязанностей приемных родителей.

Проанализировав правовое положение приемных детей сделан вывод о том, что в отношении них применяются все международные и внутригосударственные нормативные акты, закрепляющие права и свободы ребенка. В рамках семейного законодательства их правовое положение обеспечивается объемом прав и обязанностей, которыми наделяются дети, находящиеся под опекой.

В параграфе 2.2 «Проблемы государственного контроля за защитой прав детей в приемной семье» выявлены проблемы функционирования органов опеки и попечительства и их взаимодействия с приемными семьями в процессе организации и осуществления государственного контроля в указанной сфере.

За указанными органами закрепляются весьма масштабные и разнообразные полномочия, что позволяет им в полной мере контролировать ситуации проживания детей в приемных семьях, а в случае возникновения угроз из безопасности – оперативно пресечь соответствующее противоправное воздействие приемных родителей.

Основная проблема правового регулирования контрольной деятельности за защитой прав детей в приемной семье заключается в функциях органов опеки и попечительства, реализуемых в рамках процедуры отобрания

приемного ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью. На практике возникает множество дискуссионных вопросов в отношении оценки конкретных обстоятельств, в которых оказывается приемный ребенок в приемной семье, как угрожающих его жизни и здоровью.

Кроме того, в представленном исследовании выявлен целый ряд проблем организационно-правового характера, возникающих в деятельности органов опеки и попечительства. Данные проблемы (сложности, возникающие в процессе взаимодействия органов опеки и попечительства с приемными родителями и ребенком; низкий уровень правовой культуры отдельных сотрудников органов опеки и попечительства; отсутствие единого подхода к подготовке специалистов, работающих в органах опеки и попечительства) способны негативно влиять как на благосостояние отдельных приемных детей и их родителей, так и на развитие института приемной семьи в целом.

Существующие проблемы государственного контроля за защитой прав детей в приемной семье представляется необходимым решать не только посредством устранения существующих законодательных пробелов, но и в рамках организационно-управленческой деятельности в процессе реформирования органов опеки и попечительства.

В параграфе 2.3 «Зарубежный опыт правового регулирования приемной семьи» проведен анализ особенностей законодательной регламентации и правоприменительной практики создания и развития приемных семей.

Зарубежные государства по-разному подходят к объему и форме правовой регламентации института приемной семьи. В одних государствах указанный институт регулируется в рамках отраслевого семейного законодательства (Франция, Германия и др.), в других же имеются специальные акты в данной сфере (Греция и др.). Наиболее распространенной правовой моделью в настоящее время выступает регулирование института приемной семьи в рамках нормативных актов об усыновлении (Венгрия, США и др.).

Проблема защиты прав детей-сирот, а также детей, оставшихся без попечения родителей, является одной из острейших социальных проблем

многих государств, в том числе и России. Анализ практики ряд зарубежных стран по устройству детей оставшихся без попечения родителей свидетельствует о том, что зарубежный законодатель более жестко подходит к данному вопросу.

На основе анализа зарубежного опыта правового регулирования приемной семьи в качестве наиболее эффективной модели выделяется законодательство и правоприменительная практика Венгрии, откуда предлагается позаимствовать введение возрастных ограничений для приемных родителей.

Заключение. Действующее семейное законодательство не содержит особого правового статуса «приемный родитель», а правовое положение указанных лиц определяется правами и обязанностями опекуна или попечителя, за что указанное лицо несет соответствующую ответственность (п. 2 ст. 153 СК РФ). В качестве пробела правового регулирования статуса приемных родителей в магистерской работе выделяется отсутствие ряда требований для потенциальных приемных родителей (минимальный возраст приемного родителя, разница в возрасте между приемными родителями и приемным ребенком). Для устранения данного пробела предложено внести изменения в ст. 153 СК РФ и закрепить минимальный возраст для приемных родителей 24 года, а также разницу между приемным родителем и приемным ребенком не менее шестнадцати лет.

В рамках представленного исследования был выделен целый ряд проблем государственного контроля за защитой прав детей в приемной семье, которые имеют совершенно разную природу. Так, среди правовых проблем государственного контроля за защитой прав детей в приемной семье наиболее актуальной является отсутствие единых законодательных подходов к оценке оснований для отобрания приемного ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью.

Среди правоприменительных проблем государственного контроля за защитой прав детей в приемной семье наиболее общими и естественно обусловленными проблемами видятся следующие:

1) сложности, возникающие в процессе взаимодействия органов опеки и попечительства с приемными родителями и ребенком, устроенным в приемную семью, в части проведения проверок условий жизни приемного ребенка;

2) низкий уровень правовой культуры отдельных сотрудников органов опеки и попечительства;

3) отсутствие единого подхода к подготовке специалистов, работающих в органах опеки и попечительства.

Для устранения вышеназванных проблем сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства:

1) дополнить п. 14 Правил 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, п. «д», в котором в качестве обязанности органов опеки и попечительства закрепить обеспечение информирования вышеназванных граждан о порядке осуществления органами опеки и попечительства проверки условий жизни несовершеннолетних подопечных, соблюдения опекунами или попечителями прав и законных интересов подопечных, обеспечения сохранности их имущества, а также выполнения опекунами требований к осуществлению своих прав и исполнению своих обязанностей;

2) закрепить в тематическом плане программы повышения квалификации работников органов опеки и попечительства, которые разрабатываются и проводятся учебными организациями в соответствии с Приказом Минобрнауки России от 24.02.2015 № 121 «Об утверждении примерной дополнительной профессиональной программы повышения квалификации для работников органов опеки и попечительства», в качестве

отдельного раздела «Ответственность работников органов опеки и попечительства»;

3) закрепить обязательность ежегодного повышения квалификации для сотрудников органов опеки и попечительства, а также расширение направлений их переподготовки с учетом существующих потребностей в определенных знаниях и навыках.