

ВЗЫСКАНИЕ РАСХОДОВ, ЗАТРАЧЕННЫХ ГОСУДАРСТВОМ НА СОДЕРЖАНИЕ ДЕТЕЙ: ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Е. А. Михасева

*заместитель декана по учебной работе юридического факультета,
кандидат юридических наук, доцент
Белорусский государственный университет, г. Минск, Беларусь*

В статье рассматриваются вопросы генезиса института взыскания расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении. Акцентируется внимание на исторических аспектах становления института, а также на определении его правовой природы и места в системе права Республики Беларусь.

У артыкуле разглядаюцца пытанні генезісу інстытута спагнання расходаў, затрачаных дзяржавай на ўтрыманне дзяцей, якія знаходзяцца на дзяржаўным забеспячэнні. Акцэнтуюцца ўвага на гістарычных аспектах станаўлення інстытута, а таксама на вызначэнні яго прававой прыроды і месца ў сістэме права Рэспублікі Беларусь.

The article deals with the genesis of the institution of the recovery of the state expenses for child's support. Attention is focused on the historical aspects of the growth and development of the institution, as well as on the determination of its legal nature and the place in the law system of the Republic of Belarus.

В нашем государстве проводится целенаправленная работа по устранению социального сиротства. Принято множество нормативных правовых актов, направленных на защиту прав детей, повышение социального и правового статуса семьи, которые наряду с льготами, предоставляемыми государством в связи с рождением и воспитанием детей, увеличили объем ответственности родителей за ненадлежащее выполнение своих обязанностей. Ключевым среди них стал Декрет Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 года № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» (далее – Декрет № 18).

Заботиться о детях, снабжать их всем необходимым во все времена существования семьи должны были родители. Сначала обязанность была моральной, затем закреплённой законом.

Даже в Древнем Риме, где домовладыке почти до IV века нашей эры принадлежало право «жизни и смерти» (*ius vitae ac necis*), т.е. право решать, сохранить ли жизнь своему новорожденному ребенку, была установлена обязанность родителей содержать своих детей. Римский юрист Ульпиан писал, что «если дети не находятся во власти родителей,

родители (все же) должны их содержать и, наоборот, дети должны содержать родителей» [1, с. 403].

Вплоть до XX века в нашем государстве права родителей понимались как безусловная власть над детьми.

Так, Статут Великого княжества Литовского 1588 г., который стал результатом предыдущего правового развития страны, несмотря на гуманистическую направленность его норм, пронизанных идеей правового государства [2, с. 11], [3, с. 117], предусматривал, что за убийство родителей дети «смерцю павінны быць пакараны», а «калі б здарылася бацькам дзіця сваё забіць не выпадкова і не за віну б, а наўмысна, тады такі бацька і маці павінны быць за тое пакараны годам і шасцю тыднямі зняволення ў замку нашым у вежы» [10, с. 161].

В результате трех разделов Речи Посполитой белорусские земли вошли в состав Российской империи, законы устанавливали не родительские права и обязанности, а родительскую власть. Свод законов Российской империи определял, что она «простирается на детей обоего пола и всякого возраста» и «в личных обидах и оскорблениях от детей на родителей не приемлется никакого иска ни гражданским, ни уголовным порядком», за исключением случаев совершения родителями уголовно наказуемого деяния в отношении детей (ст.ст. 164, 168 гл. «О власти родительской») [9, с. 33-34].

Правовое регулирование взаимоотношений родителей и детей последовательно изменялось, ограничивается отцовская власть, возникают представления об обязанностях родителей. Окончательно институт безусловной власти родителей над детьми был устранен после революции 1917 г. В это же время постановлением Народного Комиссариата Государственного Призрения от 26 января 1918 г. было предусмотрено, что содержание всех приютов для несовершеннолетних производится на общегосударственные средства. Однако начавшаяся гражданская война увеличила «армию беспризорных детей», послужила началом периода «бурного роста социального сиротства, превратившегося в национальную трагедию» [4, с. 11].

Поэтому уже в Кодексе законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве 1918 г. впервые была установлена судебная процедура лишения родительских прав (ст. 153) и предусматривалось, что оно не освобождает родителей от издержек на содержание детей (ст. 169).

В то время, с одной стороны, шла напряженная работа по сокращению числа детей, лишившихся родительского попечения, с другой — сознательно, целенаправленно сохранялись источники возникновения социального сиротства (так называемая «классовая

борьба», организованный голод, массовые репрессии и др.). Это освещалось главной идеей того времени о полной замене семейного воспитания общественным [8, с. 32].

Обязанность родителей по содержанию детей, помещенных в детские учреждения, была закреплена и в ст. 65 Кодекса законов о браке, семье и опеке Белорусской ССР 1927 г.

В дальнейшем в развитие указанных норм постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» предусматривалось, что «в случаях, когда родители не обеспечивают надлежащего присмотра за поведением ребенка, органы наркомпроса обязаны возбуждать вопрос перед судебными органами об изъятии ребенка от родителей и помещении его в детский дом с оплатой стоимости его содержания за счет родителей» (п. 22).

Послевоенный период не изменил отношения законодателя и науки к рассматриваемому вопросу. В 1965 г. Н.М. Ершова указывала, что нет никаких оснований совсем освобождать родителей от обязанности доставлять содержание своим детям, воспитывающимся в государственных учреждениях, так как государство расходует огромные средства на помощь родителям в воспитании и содержании детей [5, с. 32]. Однако в судах долгое время не было единой практики по делам о взыскании алиментов при нахождении ребенка в детском учреждении. Положение изменилось после вступления в силу Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1967 г. «Об улучшении порядка уплаты и взыскания алиментов на содержание детей». Согласно ст. 7 Указа 1967 г. органам опеки и попечительства или детским учреждениям предоставлялось право взыскивать в судебном порядке средства на содержание детей, помещенных в детское учреждение. В этих случаях средства взыскивались с каждого из родителей в пользу детского учреждения, в котором находился ребенок, в размере, установленном для взыскания алиментов.

В 1967 г. Т.Е. Чумакова писала, что в недалеком будущем должна осуществиться мысль Ф. Энгельса о том, что воспитание детей с того момента, когда они смогут обходиться без материнского ухода, должно производиться в государственных учреждениях и за государственный счет [11, с. 36].

Однако Кодекс о браке и семье Белорусской ССР 1969 г. сохранил право государственных учреждений на взыскание с родителей расходов на содержание детей. Средства взыскивались с каждого из родителей, если они не были освобождены по закону от внесения платы на содержание детей (например, от такой обязанности освобождались

одиноким матери), и зачислялись на личные счета воспитанников, открытые в сберегательном банке. Размер подлежащих взысканию средств определялся размером алиментов, установленным ст. 81 КоБС 1969 г.

После распада СССР и присоединения Республики Беларусь в 1990 г. к Конвенции ООН «О правах ребенка» законодательство в сфере охраны семьи и детства постоянно совершенствовалось. 19 ноября 1993 г. был принят Закон Республики Беларусь «О правах ребенка». С 1996 г. в республике действует Национальная комиссия по правам ребенка.

Начало-середина 90-х годов XX в. отмечена значительным ростом социального сиротства. Как указывает О. Яновская, «у людей появилась свобода: хочу – работаю, не хочу – не работаю, поскольку именно в то время упразднили ответственность за тунеядство. Исчезли «кнуты» в виде парткома, профкома и общественного мнения. Для многих свобода превратилась во вседозволенность и потребительство. Крайними же в этой ситуации оказались дети: государство в то время часто не находило лучшего способа их спасения, как лишение родительских прав их родителей. По действовавшим тогда законам «лишенцы» обязаны были возмещать расходы на содержание детей в интернатах. Но они этого не делали, так как, в большинстве своем, вели аморальный образ жизни, злоупотребляли спиртными напитками и наркотическими средствами, нигде не работали либо работали, не оформляя трудовых отношений, и, соответственно, считались безработными. Бывшие мамы и папы числились госдолжниками, если интернат не забывал предъявлять им счет. А могли и вовсе чувствовать себя уважаемыми людьми в обществе: в паспорте отметки о лишении родительских прав не ставились» [12, с. 122].

Поэтому закономерно обязанность родителей по возмещению расходов на содержание детей, помещенных в детские учреждения, была закреплена ст. 93 КоБС. Законодательно был определен круг детских интернатных учреждений, а также названы две новые формы устройства детей в семью: опекунская и приемная семья. Расходы взыскивались в порядке и размерах, установленных законодательством Республики Беларусь и перечислялись на счета детских интернатных учреждений или отделов образования местных исполнительных и распорядительных органов по месту жительства опекунской, приемной семьи.

Законом Республики Беларусь от 8 мая 2002 г. были внесены изменения в ст. 93 КоБС: средства на содержание детей подлежали взысканию в соответствии со ст.ст. 91, 92, 94-98 КоБС (в размере алиментных обязательств родителей перед детьми). В этом же году совместным постановлением Министерства образования и

Министерства финансов Республики Беларусь от 3 октября 2002 г. № 42/143 утверждена Инструкция о порядке возмещения расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении, в доход бюджета.

С 9 августа 2005 г., после вступления в силу Закона Республики Беларусь от 19 июля 2005 г., размер и состав расходов на содержание детей снова стали устанавливаться Правительством Республики Беларусь. Данный документ внес существенные изменения и дополнения в законодательные акты по изучаемым вопросам.

Затем 6 июля 2006 г. было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь № 840, в котором определялись состав и размер расходов на содержание детей.

Принятие новой редакции ст. 93 КоБС и вышеуказанных нормативных правовых актов активизировало работу по взысканию расходов. В то же время, как отмечает О.С. Яхновец, во многих случаях нормы оставались действующими только на бумаге: с августа 2005 г. по декабрь 2006 г. было удовлетворено более 22 000 таких исков, однако исполнение решений суда оставалось крайне низким [13, с. 25]. Считаем, что причиной послужило отсутствие четкого механизма реализации действовавших норм права.

Но белорусского законодателя нельзя было назвать безучастным в дальнейшем решении проблем защиты прав несовершеннолетних детей.

Президентом Республики Беларусь были утверждены значимые программы в сфере охраны семьи и детства: Программа «Дети Беларуси» на 2006-2010 годы и Национальная программа демографической безопасности Республики Беларусь на 2007-2010 годы (в настоящее время действует программы «Здоровье народа и демографическая безопасность Республики Беларусь» на 2016 - 2020 годы).

Гарантии государства по защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей закрепил Закон Республики Беларусь от 21 декабря 2005 г.

Эффективность исполнения судебных постановлений о взыскании расходов продолжала оставаться низкой. Назрела острая необходимость в комплексном регулировании изучаемых правоотношений и усилении публичного момента при осуществлении защиты вытекающих из них прав детей и интересов государства.

Значимым шагом в совершенствовании системы работы, направленной на повышение ответственности родителей, явилось принятие Декрета № 18. Со вступлением в силу данного акта в республике была создана правовая база для проведения единой

государственной политики, обеспечивающей приоритетную защиту прав детей и стимулирование родителей к надлежащему выполнению семейных обязанностей.

Декрет № 18 детально регламентировал права и обязанности не только родителей, чьи дети находятся на государственном обеспечении, в части возмещения затрат государству, но и государственных органов, осуществляющих выявление, трудоустройство таких лиц, а также нанимателей, принимающих последних на работу. Документ впервые ввел легальное понятие для родителей, возмещающих расходы на содержание детей – «обязанные лица» (п. 9).

На базе Декрета № 18 существовавший до 2006 г. нормативный массив, регулировавший вопросы взыскания расходов на содержание детей, был реорганизован в качественно новый институт законодательства. В его развитие принят целый комплекс нормативных правовых актов, направленных на защиту прав детей и интересов государства, а также стимулирование обязанных лиц к выполнению своих обязанностей. В частности, Совет Министров Республики Беларусь 26 декабря 2006 г. постановлением № 1728 утвердил Положение о порядке признания детей нуждающимися в государственной защите.

Практически сразу после вступления в силу Декрета № 18 (1 января 2007 г.) постановлением Совета Министров от 26 января 2007 г. № 105 было утверждено Положение о трудоустройстве родителей, обязанных возмещать расходы, затраченные государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении. Трудовым кодексом Республики Беларусь был установлен запрет на необоснованный отказ в заключении трудового договора с обязанными лицами (ст. 16), а Кодексом Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность нанимателей за нарушение обязанности по созданию рабочих мест для обязанных лиц, а также родителей за уклонение от трудоустройства по судебному постановлению (ст.ст. 9.15, 9.27).

Декрет № 18 предшествовал усилению уголовной ответственности за уклонение от возмещения расходов на содержание детей, а также установлению особых условий отбывания наказания для обязанных лиц.

В результате обобщения практики взыскания судами расходов на содержание детей в целях правильного и единообразного применения законодательства, обеспечения исполнения судебных постановлений 19 декабря 2008 г. было принято постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 19 декабря 2008 г. № 13 «О практике взыскания

судами расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении».

В настоящее время действует более 30 нормативных правовых актов, регулирующих взыскание расходов на содержание детей. Их принятие позволило создать новую и эффективную систему защиты детей, находящихся в социально опасном положении вследствие невыполнения их родителями своих обязанностей. В законодательстве Республики Беларусь появился новый комплексный институт с преобладанием в нем публично-правового интереса, целостное регулирование которого осуществляется на основании Декрета № 18 и нормативных правовых актов, изданных в его развитие.

Правоотношения по взысканию расходов на содержание детей регламентируются значительным количеством нормативных правовых актов. Декрет № 18, закрепляющий ключевые положения изучаемого института, получает свое развитие в нормах, относящихся к различным отраслям права Республики Беларусь (конституционное, семейное, гражданское, трудовое, административное, уголовное, финансовое).

В науке институты, состоящие из норм множества отраслей права, но регулирующие взаимосвязанные родственные отношения, относят к межотраслевым (комплексным) или смешанным. Как отмечает С.А. Калинин, «структура действующей системы права развивается за счет увеличения комплексных образований». Они обычно формируются посредством интеграции норм различных отраслей на основе ряда методов правового регулирования, а предметом комплексного образования выступают отношения, связанные с отдельным видом деятельности. Формулирование выводов о включении в систему права комплексных образований, выделяемых по дополнительным критериям, в 70-80е годы XX в. было обусловлено развитием концепции о множественности систем в праве, а также о наличии в системе права одновременно объективных и субъективных черт [6, с. 8, с. 14].

Законодательное регулирование института взыскания расходов на содержание детей осуществляется нормами, которые принадлежат к смежным, неоднородным отраслям права. Это позволяет отнести данный институт к межотраслевым функциональным комплексным институтам права [7, с. 24].

В результате проведенного исследования автор приходит к следующим выводам.

До 1918 г. на территории Беларуси не регулировался вопрос взыскания средств с родителей, чьи дети находились на попечении государства. Советское законодательство определило порядок взыскания расходов на содержание детей, помещенных в детские

учреждения, которое осуществлялось в рамках алиментных правоотношений. Крайне низкая результативность взыскания таких средств и рост социального сиротства в Республике Беларусь в 90-е гг. XX в. показали, что существовавшие меры воздействия на родителей-должников себя исчерпали. Необходимость совершенствования регулирования правоотношений по взысканию расходов, а также усиления публичного начала при обеспечении вытекающих из них прав привела к созданию новой более эффективной системы защиты детей в неблагополучных семьях.

Комплексное регулирование отношений по взысканию расходов на содержание детей на основании Декрета № 18 и нормативных правовых актов, изданных в его развитие, привело к появлению в праве и законодательстве Республики Беларусь качественного нового межотраслевого функционального института, близкого, но не тождественного институту алиментных обязательств, с преобладанием в нем публично-правового интереса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Дигесты Юстиниана : избр. фрагм. в пер. и с примеч. И. С. Перетерского / Акад. наук СССР, Ин-т государства и права ; отв. ред. Е. А. Скрипилев. М. : Наука, 1984. 456 с.
2. Доўнар Т.І. Канстытуцыйнае права Беларусі феадальнага перыяду: па Статутах Вялікага княства Літоўскага 1529, 1566, 1588 гг. : вучэб. дапам. Мінск : Беларус. дзярж. ун-т, 2001. 80 с.
3. Доўнар Т.І. Характэрныя рысы і асаблівасці прававога развіцця Беларусі на важнейшых гістарычных этапах // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. 2009. № 1. С. 112–122.
4. Ершова Н.М. Опекa и попечительство над несовершеннолетними по советскому праву. М. : Госюриздат, 1959. 108 с.
5. Ершова Н.М. Охрана прав несовершеннолетних по советскому гражданскому и семейному праву. М. : Юрид. лит., 1965. 102 с.
6. Калинин С.А. Проблемы реформы системы права в Республике Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Белорус. гос. ун-т. Минск, 2001. 20 с.
7. Михасёва Е.А. Институт взыскания расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении: особенности и пути совершенствования // Право.by. 2014. № 5. С. 23-29.
8. Нечаева А.М. Проблемы охраны прав несовершеннолетних в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. М., 1995. 57 с.
9. Свод законов Российской империи : изд. 1857 г. СПб. : Тип. 2-го отд-ния собств. е. и. в. канцелярии, 1857. Т. 10, ч. 1 : Законы гражданские. [5]. 491. 104 с.

10. Статут Вялікага княства Літоўскага, 1588 / пер. на сучас. беларус. мову А. С. Шагун. Мінск : Беларусь, 2005. 207 с.
11. Чумакова Т.Е. Охрана прав матери и ребенка Минск : Наука и техника, 1967. 119 с.
12. Яновская О. Лишение родительских прав – исключительная мера наказания // Обзор судеб. практики. 2008. № 4 : Брачно-семейные отношения. С. 122–126.
13. Яхновец С.О некоторых вопросах рассмотрения судами дел о взыскании с родителей расходов, затраченных государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении. Суд. весн. 2008. № 3. С. 24–28.