

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

С. С. Чекулаев*,
А. О. Кравчук**

Сравнительно-правовой анализ института патронатной семьи в России, странах Западной Европы и США

Аннотация. В статье проанализирован институт патронатного воспитания. Проведен сравнительно-правовой анализ установления, регулирования и функционирования данного института в России, США, Англии, Франции, Германии через сравнение их законодательства, выявление правовой природы и сущности патроната, качества взаимодействия государственных органов и некоммерческих организаций как единого механизма реализации государственной политики в сфере фостерного воспитания, приведение данных официальной статистики темпа роста/снижения числа патронатных семей в указанных странах. Результатом сравнения является выведение элементов, влияющих на эффективность фостеринга: степень правовой урегулированности вопроса, уровень организации и доступности для населения механизма осуществления патроната, осведомленность граждан о правовых, социальных и психологических преимуществах патронатного воспитания по отношению к иным формам опеки и попечительства (раскрывается роль и влияние некоммерческих организаций в популяризации и оказании различных видов помощи в сфере фостерного воспитания). Делается вывод, что в России патронат не является популярной и распространенной формой опеки и попечительства.

Ключевые слова: патронат; патронатная семья; патронатный воспитатель; фостеринг; фостерное воспитание; фостерные родители; форма устройства детей, оставшихся без попечения родителей; форма опеки и попечительства; патронатное воспитание в РФ; патронатное воспитание в США; патронат в странах Западной Европы.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.97.12.196-202

© Чекулаев С. С., Кравчук А. О., 2018

* Чекулаев Сергей Сергеевич, ассистент кафедры гражданского права и процесса Юридической школы Дальневосточного федерального университета (ДВФУ)

Chekylaev@mail.ru

690922, Россия, г. Владивосток, о. Русский, кампус ДВФУ, корп. D, уровень 3, D338

** Кравчук Анастасия Олеговна, студент Юридической школы Дальневосточного федерального университета (ДВФУ)

anastasiaprim@mail.ru

690922, Россия, г. Владивосток, о. Русский, кампус ДВФУ, корп. D, уровень 3, D338

В современном мире, с его высоким ритмом жизни, общественными вызовами и социальной напряженностью, базовый институт общественного устройства — семья — претерпевает серьезный кризис. Аномия постсоветского периода (смена социокультурных доминант в 1990-е гг.) ускорила данный процесс в России, что подтверждает стремительный рост численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. По данным Федеральной службы государственной статистики, с 2011 по 2016 гг. эта цифра увеличилась более чем на 150 тыс.¹

Именно поэтому законодателем в ст. 123 Семейного кодекса РФ² предусмотрены различные формы устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Условно их можно разделить на семейные формы (усыновление, приемная семья, патронатная семья) и институциональные формы (организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов).

Патронатная семья — это форма опеки и попечительства над ребенком или детьми, осуществляемая по договору о патронатном воспитании, заключаемому между органом опеки и попечительства и патронатным воспитателем.

Данный институт возник в Российской Федерации как альтернатива иным, неэффективным способам устройства детей. Их низкая результативность обусловлена изменением личностной характеристики ребенка при его изъятии из привычной среды. При этом происходит его негативная социальная трансформация вследствие нахождения в специализированных организациях или приемной семье³. Кроме того, имеет место психологическая неподготовленность приемных родителей, опекунов, попечителей, что подтверждается официальной статистикой. Так,

в России число приемных семей стремительно снижается (в 2013 г. коэффициент составлял 114,8, а в 2016-м составил 104,7 % к предыдущему году)⁴.

В подобных условиях и возникла необходимость закрепить концепцию преимущественного права ребенка жить и воспитываться в семье (которая выражается в партнерстве семьи ребенка и государства в деле воспитания), а также предоставить на законодательном уровне профессиональную помощь детям и их кровным семьям в форме патроната. Заметим, что подобный подход давно реализуется в зарубежных странах.

Так, в Англии закреплен термин «родительская ответственность», который подразумевает детальное законодательное закрепление всех прав и обязанностей, моральных обязательств, функций, а также ответственности родителей по отношению к детям. Если полномочия в вопросе воспитания родителям неясны, английские юристы настоятельно рекомендуют обратиться к специалисту за разъяснениями.

Во французском семейном праве основной акцент ставится на раннем вмешательстве в семье группы риска, т.е. являющиеся неблагоприятными. Такой контроль, например, осуществляет ассоциация Retis, которая поддерживает семью, следит за развитием и воспитанием ребенка, организует в кризисных ситуациях его временное размещение как у родственников, так и в специализированных организациях или у профессиональных воспитателей — патронов. Деятельность данной ассоциации финансируется Управлением по защите детей генерального совета Верхней Савойи и распространяется соответственно на этот регион.

В США, как и в других развитых странах, поддерживается преимущественное право ребенка на воспитание в семье кровными родителями

¹ Официальная страница Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/motherhood/ (дата обращения: 8 ноября 2017 г.).

² Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 14.11.2017). Ст. 123 // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

³ Носкова А. В., Титова М. А., Васильев А. А., Кишкин М. И. Дети вне семьи: фостерные практики в России // Социологические исследования. 2016. № 8. С. 54—56.

⁴ Официальная страница Федеральной службы государственной статистики.

в связи с тем, что они являются родителями данных детей⁵.

В России приоритетные направления рассматриваемой политики закреплены в письме Министерства образования и науки Российской Федерации от 25 июня 2007 г. № АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних»⁶. Заключается она в деятельности органов опеки и попечительства по организации профилактической работы с семьями и детьми, находящимися в социально опасном положении, в создании условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, в сохранении ребенку во всех возможных случаях его родной семьи и др.

Суть, цели патроната во всех государствах, перенимающих указанную практику, остаются одинаковыми. Под патронат передаются дети, которым временно требуется замещающая семья или когда им необходимо создать особые условия поддержки и сопровождения в семье. К таким условиям относятся: болезнь, длительный вынужденный отъезд кровных родственников, особенности развития ребенка, которые требуют нахождения в детском учреждении для диагностики и подготовки к жизни в семье, постинтернатная социализация совершеннолетних лиц в возрасте от 18 до 23 лет и др. Основная цель — социализация ребенка, получение им необходимого опыта жизни в семье.

Правовое регулирование вопросов патронатного воспитания в соответствии со ст. 123 СК РФ осуществляется субъектами РФ. Между тем на настоящий момент правовая база института патронатной семьи создана и функционирует менее чем в половине субъектов РФ. На федеральном уровне с 13.02.2013 по настоящий момент специализированный закон «О патронате в Российской Федерации» сохраняет статус законопроекта (№ 217944-6).

Для сравнения: в Англии фостерное воспитание регулируется рядом нормативных правовых актов Королевства: Законом о детях 1989 г. (The

Children Act), Общей инструкцией об устройстве детей 2011 г. (Fostering Service (England) Regulations), Национальными стандартами по организации фостерного воспитания 2002 г. (The National Minimum Standards for fostering services), Национальными минимальными стандартами для частного фостеринга 2005 г. (National minimum standards for private fostering), а также иными правовыми актами.

В Соединенных Штатах Америки действует Закон об усыновлении и безопасности семей от 1997 г. (Adoption and Safe Families Act), а также огромное количество нормативных правовых актов штатов. Например, наиболее типичными актами являются Билль о правах фостерных родителей (Foster Parent's Bill of Rights), Билль о правах детей, переданных на фостерное воспитание (Foster Children's Bill of Rights), которые предоставляют определенные привилегии, преимущественные права и обязанности участников фостерного договора в лице родителей, государства и детей. К ним относятся: получение уведомлений о планах государственных органов, затрагивающих интересы ребенка, получение всей биографической и медицинской информации о ребенке до или во время размещения, первоочередное право фостерных воспитателей на усыновление, когда ребенок становится доступным для данной процедуры, обязанность относиться с достоинством и уважением к ребенку, отказывать воспитателям в размещении ребенка в определенной семье или изымать его без осуществления санкций со стороны государства, квалифицированная подготовка и постоянная поддержка родителей и др.

Таким образом, приведенный материал позволяет заключить, что в настоящее время правовое регулирование в РФ является недостаточным.

Еще одним существенным условием эффективной работы института патроната является организация механизма его функционирования. Для этого необходима профессиональная работа государственных структур и помощь негосударственных организаций.

⁵ См., например, § 3109.03 Кодекса штата Огайо, США.

⁶ Вестник образования. 2007. № 16.

В Российской Федерации государственным органом, осуществляющим назначение патронатных воспитателей и заключение договоров о передаче ребенка, является орган опеки и попечительства. Также законодательством субъектов может быть предусмотрено наличие уполномоченной службы (организации) по установлению социального патроната. Она, в частности, выполняет функции опекуна (попечителя) в отношении ребенка, переданного на патронатное воспитание, осуществляет подготовку документов и подбор кандидатов, их обучение, оказывает помощь патронатным воспитателям в воспитании и организации отдыха подопечных, ведет учет лиц, переданных на патронат, и др.

В Соединенных Штатах Америки вопросом фостеринга совместно занимаются органы государства и некоммерческие организации. Любой патронатный воспитатель должен иметь государственную лицензию на осуществление деятельности по воспитанию ребенка, которая выдается от имени Департамента социальных служб или Департамента по делам детей и семьи, утвержденным перечнем государственных и частных учреждений данного штата. После подробной проверки кандидатов и прохождения обучения (в среднем от 10 до 30 часов) лицензированная семья становится фостерными воспитателями. Огромную поддержку государству и гражданам в вопросах фостеринга предоставляет некоммерческая организация «Национальная ассоциация фостерных родителей» (National Foster Parent Association). Она предоставляет поддержку фостерным воспитателям, помощь по взаимодействию с государственными структурами, осуществляет профессиональную подготовку лиц, желающих принять на воспитание ребенка, устраняет правовую неграмотность населения касательно патроната в США, а также принимает пожертвования на цели развития и повышения эффективности фостеринга.

Во Франции содействие государству и непосредственное участие в процедурах уста-

новления патроната осуществляет ассоциация Retis. В Германии, в свою очередь, существует ассоциация PFAD Foster, чьей целью является профессиональное обучение и поддержка патронатных родителей, а также предоставление общенациональной стандартизированной рекламной концепции городам и муниципалитетам для информирования населения о задачах и сути патроната.

Сравнить и выявить эффективность механизма организации патроната в различных государствах можно благодаря официальной статистике, ведь число патронатных семей зависит не только от уровня жизни населения, социальных, духовных и иных факторов, но также от успешной государственной политики в данной сфере, действенной и доступной организации работы государственных органов, высокоуровневого правового регулирования и нивелирования правового нигилизма населения.

При анализе таблицы 1 следует принимать во внимание, что статистика составлена только с учетом тех субъектов, в которых законодательно установлен патронат. Следовательно, суммарный процент патронатных семей на всей территории РФ будет значительно меньше, чем указанный в данной таблице.

По статистике, размещенной на официальном сайте Правительства Великобритании⁷, процент фостерных семей за 2016 г. практически не изменился.

Суммируя все вышеизложенное, можно заключить следующее.

На сегодняшний день в России альтернативная форма опеки и попечительства в виде патроната, к сожалению, не является популярной и распространенной вследствие ряда причин.

В первую очередь это обусловлено недостаточным правовым регулированием данного вопроса. Институт патроната законодательно закреплен менее чем в половине субъектов РФ. На федеральном уровне патронат упоминается лишь в некоторых нормативных правовых актах, специализированный нормативный правовой

⁷ Официальная страница Правительства Великобритании. URL: <http://www.gov.uk/government/publications/fostering-in-england-1-april-2015-to-31-march-2016/fostering-in-england-2015-to-2016-key-findings> (дата обращения: 22 ноября 2017 г.).

Таблица 1

Темп роста (снижения) числа патронатных семей на конец года, за год в РФ⁸ (%)

2012	2013	2014	2015	2016
95,4	95,5	88,6	50,4	78,8

Таблица 2

Темп роста (снижения) числа патронатных семей на конец года, за год в США⁹
(число семей)

Preliminary FY ¹ 2016 Estimates as of Oct 20, 2017 • No. 24					
SOURCE: Adoption and Foster Care Analysis and Reporting System (AFCARS) FY 2016 data ²					
Numbers At A Glance					
Fiscal Year	2012	2013	2014	2015	2016
Number in foster care on September 30 of the FY	396,966	400,911	414,435	427,444	437,465

Таблица 3

Темп роста (снижения) числа патронатных семей на конец года, за год в Англии¹⁰ (%)

	Numbers					Percentages				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
All children looked after at 31 March	65,510	67,070	68,060	68,800	69,540	100	100	100	100	100
Care Orders	38,970	39,780	40,080	39,680	42,030	59	59	59	58	60

акт отсутствует. Вследствие этого на доктринальном уровне возникает множество неопределенностей (например, о правовой природе патроната), а на прикладном уровне — явление опережающего нормотворчества субъектов. В то же время сравнительно-правовой анализ показал, что в унитарных европейских государствах данный вопрос регламентирован на уровне государственного и муниципального нормотворчества, а в федеративных (например, в США) активно регулируется на уровне федерации и ее субъектов.

Не менее важную роль в эффективности фостеринга играет создание государством высоко-

организованного и доступного для населения механизма его реализации. В отечественной практике данными функциями наделены органы опеки и попечительства, а также уполномоченные службы (организации) по установлению социального патроната. За рубежом же активно используется практика совместного сотрудничества органов государственной власти и некоммерческих организаций, независимых фостерных агентств и др., что позволяет снизить нагрузку на государственные органы, а также обеспечивает возможность для граждан выбора наиболее оптимального и доступного для них учреждения.

⁸ Официальная страница Федеральной службы государственной статистики.

⁹ Официальная страница Министерства здравоохранения и социальной службы США. URL: <http://www.acf.hhs.gov/sites/default/files/cb/afcarsreport24.pdf> (дата обращения: 22 ноября 2017 г.).

¹⁰ Children in Care in England: Statistics // House of Commons Library. № 04470. 2015. С. 9.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Ивлева Т. В.* Государственное регулирование устройства детей в патронатные семьи в России и Англии // Управленец. — 2013. — № 6. — С. 60—63.
2. *Котова Ю. В.* Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Зарубежный опыт // Актуальные проблемы истории политики и права. — 2015. — С. 52—58.
3. *Курбанов Р. А.* Семейное право : учебник. — М. : Проспект, 2015. — 232 с.
4. *Носкова А. В., Титова М. А., Васильев А. А., Кишкин М. И.* Дети вне семьи: фостерные практики в России // Социологические исследования. — 2016. — № 8. — С. 54—56.
5. *Резяпова Г. Ф.* Патронатная семья: зарубежный опыт // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики. — 2017. — С. 139—141.
6. Children in Care in England: Statistics // House of Commons Library. — № 04470. — 2015. — С. 1—13.

Материал поступил в редакцию 2 февраля 2018 г.

A COMPARATIVE LAW ANALYSIS OF THE INSTITUTION OF A FOSTER FAMILY IN RUSSIA, WESTERN EUROPE AND THE USA

CHEKULAEV Sergey Sergeevich, Assistant Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Law School of the Far Eastern Federal University (FEFU)

Chekylaev@mail.ru

690922, Russia, Vladivostok, o. Russkiy, kampus DVFU, korp. D, uroven 3, D338

KRAVCHUK Anastasia Olegovna, Student of the Law School of the Far Eastern Federal University (FEFU)

anastasiaprim@mail.ru

690922, Russia, Vladivostok, o. Russkiy, kampus DVFU, korp. D, uroven 3, D338

Abstract. *The article analyzes the institute of foster care. The authors are carrying out a comparative legal analysis of the establishment, regulation and functioning of the institute in question in Russia, the United States, England, France, Germany comparing their legislation, identifying the legal nature and essence of the patronage, analyzing the quality of interaction between state bodies and non-profit organizations as a single mechanism for the implementation of public policy in the field of foster care, providing the official statistics concerning the rate of growth/decline in the number of foster families in these countries. The analysis has resulted in determining the elements that affect the efficiency of fostering: the level of how well the issue is legally settled, the level of organization and accessibility to the population of the mechanism of patronage, awareness of citizens of the legal, social and psychological benefits of foster care in relation to other forms of guardianship (the paper scrutinizes the role and influence of non-profit organizations in the promotion and provision of various types of assistance in the field of foster care). It is concluded that in Russia patronage is not a popular and widespread form of guardianship.*

Keywords: *Patronage, foster family, foster parents, fostering, foster upbringing, foster parents, form of settling children left without parental care, guardianship, foster care in the Russian Federation, foster care in the United States, patronage in Western Europe.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Ivleva T. V.* Gosudarstvennoe regulirovanie ustroystva detey v patronatnye sem'i v Rossii i Anglii // *Upravlenets*. — 2013. — № 6. — S. 60—63.
2. *Kotova Yu. V.* Formy ustroystva detey, ostavshikhsya bez popecheniya roditeley. Zarubezhniy opyt // *Aktual'nye problemy istorii politiki i prava*. — 2015. — S. 52—58.
3. *Kurbanov R. A.* *Semeynoe pravo : uchebnik*. — M. : Prospekt, 2015. — 232 s.
4. *Noskova A. V., Titova M. A., Vasil'ev A. A., Kishkin M. I.* *Deti vne sem'i: fosternye praktiki v Rossii // Sotsiologicheskie issledovaniya*. — 2016. — № 8. — S. 54—56.
5. *Rezyapova G. F.* *Patronatnaya sem'ya: zarubezhniy opyt // Tatishchevskie chteniya: aktual'nye problemy nauki i praktiki*. — 2017. — S. 139—141.