

Теплякова О. А., Бычек А. Э.
ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПАТРОНАТНОЙ СЕМЬИ
СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье рассматриваются особенности правового регулирования патронатного воспитания законодательством субъектов РФ, раскрываются признаки патроната, его формы, субъекты патронатного воспитания. Обосновывается необходимость сохранения и развития патронатного воспитания в субъектах РФ, поскольку патронат выступает не только как форма временного устройства ребенка в семью, но и как форма поддержки и сохранения кровной семьи ребенка, профилактики социального сиротства.

Ключевые слова: права ребенка, формы устройства ребенка в семью, патронатное воспитание.

Терлякова О. А., Вучек А. Е.
PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF FOSTER CARE BY THE LEGISLATION
OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

In the article the peculiarities of legal regulation of foster care are considered, especially those which are regulated by the legislation of the subjects of the Russian Federation, and the characteristics of patronage, its forms and the subjects of foster care are researched. The necessity of preservation and development of foster care in the regions is described, based on the reason that the patronage is not only a form of temporary child's accommodation in the family, but also a form of support and preservation of the native family of the child, and thus as a prevention of social orphanage.

Keywords: children's rights, forms of child's accommodation in family, foster care.

Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы обозначает в качестве одного из основных национальных приоритетов — «обеспечение благополучного и защищенного детства»¹. В то же время отмечается низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства². При этом Семейный кодекс провозглашает принцип «приоритета семейного воспитания детей»³, поэтому необходимо принять все предупредительные и профилактические меры, чтобы сохранить ребенку семью. Практика лишения родительских прав должна выступать как крайняя мера.

В этой связи одной из возможных форм поддержки и сохранения семьи является патронат. Патронат существует только в тех субъектах Российской Федерации, где такая форма устройства ребенка в семью предусмотрена законодательством. Семейный кодекс относит патронат к формам устройства ребенка в семью, однако временный характер патроната и сохранение возможности возврата ребенка в биологическую семью позволяет признать патронат также формой поддержки и сохранения семьи. Патронат обладает следующими признаками:

- временный характер, при этом выделяют краткосрочный патронат и длительный патронат;
- возмездный характер патроната, на основе договора патронатного воспитателя с органами опеки и попечительства, профессиональная составляющая патронатной семьи;
- разделение функций законного представителя ребенка между органами опеки и попечительства, патронатным воспитателем и кровными родителями;
- возможность назначения патроната детям, у которых родители не лишены родительских прав;

1 Указ Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» / Собрание законодательства РФ. — № 23 от 4 июня 2012 г. — Ст. 2994.

2 Там же.

3 Ст. 1 Семейного Кодекса Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ: по сост. на 31 января 2014 года / Российская газета. — № 17 от 27 января 1996 г.



Теплякова О. А.



Бычек А. Э.

– по мнению ряда исследователей, патронат представляет собой разновидность попечительства.

Таким образом, «патронат» — форма воспитания и оказания социальной помощи профессиональной семьей, в которой ребенок пребывает временно. Субъектами данных правоотношений могут выступать дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, дети, проживающие в кровной семье и находящиеся в трудной жизненной ситуации, а также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в возрасте от 18 до 23 лет.

Патронат может осуществляться в трех основных формах:

1. Патронатное воспитание — форма устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семью патронатного воспитателя в целях их содержания, воспитания и образования;
2. Социальный патронат — форма оказания патронатным воспитателем необходимой помощи ребенку, проживающему в кровной семье и находящемуся в трудной жизненной ситуации;
3. Постинтернатное сопровождение — оказание необходимой помощи патронатным воспитателем, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет, направленной на социальную адаптацию и подготовку к самостоятельной жизни выпускников.

Преимущества патроната очевидны: если ребенок имеет кровную семью, то патронат нацелен на оказание помощи и поддержки ребенку патронатной семьей и при этом на сохранение у ребенка кровной семьи; если ребенок не имеет кровной семьи, то патронат нацелен на реализацию права ребенка жить и воспитываться в семье, в период пока не реализованы формы устройства ребенка в семью, носящие постоянный характер, в качестве альтернативы детскому дому.

При этом статистика показывает, что такая форма устройства ребенка в семью как патронат в России крайне мало распространена. При том что законодательная возможность

передачи детей на патронатное воспитание предусмотрена во многих субъектах Российской Федерации, фактически передача детей в патронатные семьи осуществляется крайне редко. Так, по статистике Министерства образования и науки Российской Федерации⁴ количество заключенных договоров о патронатном воспитании в период с 2006 по 2013 гг. колебалось от 142 до 613, что в целом по России достаточно небольшая цифра. Указанные данные приведены в Таблице 1.

Таблица 1. Количество детей, переданных на патронатное воспитание

Год	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Детей	390	615	419	317	206	229	249	142

В настоящее время законодательство о патронатной семье имеется в 35 субъектах Российской Федерации, а в 2010 такая законодательная возможность существовала в 42 субъектах Российской Федерации. По причине несовершенства нормативной базы, отсутствия стимулирующих факторов, отсутствия специальных служб подготовки и сопровождения замещающих семей сдерживается развитие данной формы устройства детей. Не нашел своего продолжения эксперимент по созданию патронатных семей в ряде регионов: Костромской области (упразднена в 2012 г.), Курской области (упразднена в 2011 г.), Томской области (упразднена в 2012 г.), Сахалинской области (упразднена в 2010 г.) и др.

Рассмотрим опыт субъектов Российской Федерации по регулированию модели патронатного воспитания.

Система патронатного воспитания на 2010 г. осуществлялась в 42 из 83 регионов России. На 1 марта 2014 г. патронатное воспитание осуществляется только в 35 регионах страны. Исследование нормативно-правовых актов субъектов, закрепивших патронат как особую форму устройства детей, выявило ряд различий в правовом положении детей и их патронатных воспитателей, а также потенциальных воспитанников и возможных кандидатов в патронатные воспитатели.

Для комплексного исследования правовых различий были выбраны следующие критерии:

1. возраст детей, которые могут быть переданы на воспитание в семью патронатного воспитателя;
2. срок устройства ребенка в семью патронатного воспитателя;
3. общее число детей, передаваемых на воспитание патронатному воспитателю;
4. иные особенности патроната в различных субъектах РФ.

Возраст детей, которые могут быть переданы патронатному воспитателю, варьируется в зависимости от установленных в регионе форм патроната. Все три формы закреплены всего в шести субъектах (Краснодарском крае⁵, Республике Адыгея⁶, Московской области⁷), поэтому возраст передачи детей на патронатное воспитание установлен с рождения до 23 лет включительно.

В большинстве случаев предусмотрено только патронатное воспитание, характерным для которого является возраст от 0

до 18 лет (Тюменская область⁸, Воронежская область⁹, Пермский край¹⁰, Республика Башкортостан¹¹). Патронатное воспитание ограничивается моментом совершеннолетия ребенка, однако ребенок и после совершеннолетия нуждается в адаптационном периоде и социализации.

В Рязанской¹² и Ивановской¹³ области минимальный возраст детей для патронатного воспитания установлен — 7 и 10 лет соответственно. Дети младшего возраста не передаются на патронат, в результате чего они утрачивают возможность воссоединиться с кровной семьей при передаче таких детей на семейные формы воспитания. Исключение детей младшего возраста из системы патроната обусловлено тем, что данная возрастная категория востребована для усыновления. Например, в 2013 г. на возрастную категорию детей от 0 до 7 лет пришлось более 90% усыновлений, а на возрастную категорию от 8 до 18 — менее 10% усыновлений¹⁴, вследствие чего был установлен имеющийся порог.

Срок пребывания ребенка в патронатной семье также варьируется в зависимости от законодательства субъектов Российской Федерации. Главное предназначение патронатных семей в адаптации ребенка, временно не имеющего юридического статуса, к семейной обстановке до установления других форм семейного воспитания. Ввиду чего договор о патронатном воспитании может быть краткосрочным (до шести месяцев) либо долгосрочным (от шести месяцев и более). Возможный период содержания ребенка в патронатной семье устанавливается органом опеки и попечительства в заключении о возможности быть патронатным воспитателем. Время пребывания ребенка в профессиональной семье прописывается в договоре. Четко установлен период лишь в некоторых субъектах: до 6 месяцев: Тюменская область, Красноярский край¹⁵; до одного года: Воронежская область, Краснодарский край, Чувашская Республика¹⁶; в Рязанской области указанный срок

4 Усыновление в России. Статистика // Усыновление в России. Интернет-проект Министерства образования и науки Российской Федерации. Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.usynovite.ru/statistics/> (дата обращения 01.09.014).

5 Закон Краснодарского края от 19 июля 2011 № 2312-КЗ «О патронате в Краснодарском крае»: по сост. на 30 декабря 2013 // Кубанские новости. — № 134 от 11 августа 2011 г.

6 Закон Республики Адыгея от 24 июля 2007 года № 107 «О патронате»: по сост. на 2 июня 2014 года // Советская Адыгея. — № 147 от 31 июля 2001 г.

7 Закон Московской области от 05 июля 2003 года № 77/2003-ОЗ «О патронате»: по сост. на 23 июля 2014 года // Ежедневные Новости. Подмоскowie. — № 125 от 12 июля 2003 г.

8 Постановление Правительства Тюменской области от 25 июля 2005 года № 123-п «О патронатном воспитании в Тюменской области»: по сост. на 20 января 2014 года // Сборник постановлений, распоряжений Губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области. — 2005. — июль.

9 Закон Воронежской области от 29 декабря 2010 года № 155-ОЗ «О патронатном воспитании в Воронежской области»: по сост. на 25 июня 2012 года // Молодой коммунар. — № 147 от 30 декабря 2010 г.

10 Закон Пермской области от 06 октября 2000 года № 1129-164 «О патронатном воспитании»: по сост. на 27 апреля 2007 года // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. — № 9 от 4 ноября 2000 г.

11 Закон Республики Башкортостан от 11 июля 2006 года № 342-з «О патронатном воспитании в Республике Башкортостан»: по сост. на 29 ноября 2013 года // Республика Башкортостан. — № 138 (26121) от 19 июля 2006 г.

12 Закон Рязанской области от 14 сентября 2011 года № 72-ОЗ «О патронате» // Рязанские ведомости. — № 174 от 17 сентября 2011 г.

13 Закон Ивановской области от 13 октября 2009 года № 97-ОЗ «О передаче детей на патронат в Ивановской области»: по сост. на 14 марта 2013 года // Собрание законодательства Ивановской области. — № 40 (460) от 23 октября 2009 г.

14 Динамика устройства детей в семьи по возрастам. Статистика // Усыновление в России. Интернет-проект Министерства образования и науки Российской Федерации. Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.usynovite.ru/statistics/2013/1/> (дата обращения 01.09.014).

15 Закон Красноярского края от 28 апреля 2005 года № 14-3365 «Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае»: по сост. на 1 декабря 2011 года // Красноярский рабочий. — № 70 от 21 мая 2005 г.

16 Закон Чувашской Республики от 05 октября 2006 года № 43 «О патронатной форме устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Чувашской Республике»: по сост.

составляет от двух месяцев до одного года; Волгоградская область установила максимальный среди всех регионов срок в три года, что в какой-то степени противоречит сущности патроната как временной формы устройства детей в семью.

Пермский край выработал наиболее подходящую для патроната схему установления срока, на который может быть устроен ребенок на воспитание в семью кандидата в патронатные воспитатели. Предусматриваются следующие сроки устройства ребенка (детей) на патронатное воспитание: экстренное устройство (до трех дней); устройство на короткий период времени (до 6 месяцев); устройство на длительный срок (свыше 6 месяцев). Экстренное устройство ребенка на патронатное воспитание (отобрание ребенка при непосредственной угрозе для его жизни и здоровья) возможно без предоставления документов. В этом случае ребенок передается в семью любого патронатного воспитателя, в отношении которого вынесено заключение о возможности быть патронатным воспитателем.

Количество детей, передаваемых на патронатное воспитание в субъектах Российской Федерации, регулируется, как правило, путем установления возможности устройства в одну семью не более трех детей. Такая практика законодательного регулирования применяется в Воронежской, Калужской, Оренбургской, Рязанской, Самарской, Ульяновской областях, Чувашской, Удмуртской республиках, Республиках Адыгея, Башкортостан, Карелия, Краснодарском, Пермском, Ставропольском краях. Однако в законодательстве субъектов Российской Федерации отсутствует полное единообразие по этому вопросу. Так, в Мурманской области на патронатное воспитание в одну семью может быть передано до 10 детей, в Чукотском автономном округе — до восьми детей, в Калининградской, Тамбовской областях — до пяти детей, Красноярском крае — до четырех детей, в Курганской области, Забайкальском крае — до двух детей. В ряде субъектов Российской Федерации данный критерий не установлен: Тюменская, Ивановская, Волгоградская, Тверская области и некоторые другие.

В качестве иных особенностей регионального регулирования можно выделить, например, требования, предъявляемые к патронатному воспитателю. Данные требования прямо зависят от общего понимания патронатного воспитания в субъекте РФ. К ним применяются положения ст. 127 СК РФ, предусматривающие требования к усыновителям; положения ст. 146 СК РФ, предусматривающие требования к опекунам (попечителям). Отдельные регионы устанавливают особые критерии для патронатного воспитателя. Например, Тюменская область допускает проживание патронатного воспитателя и воспитуемого совместно с лицами, являющимися кровными родителями; признанными судом недееспособными или ограниченно дееспособными; лишенными по решению суда родительских прав или ограниченными судом в родительских правах; отстраненными от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на них законом обязанностей; бывшими усыновителями, если усыновление отменено решением суда по их вине; по состоянию здоровья не осуществляющими обязанности по воспитанию ребенка; имеющими или имевшими судимость, подвергавшимися или подвергавшимся уголовному преследованию за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности; имеющими неснятую или непогашенную судимость за тяжкие или особо тяжкие

преступления; если условия проживания лица, желающего взять ребенка на патронатное воспитание, позволяют обеспечить безопасность, надлежащее воспитание ребенка и уход за ним.

В Тверской области дети, оставшиеся без попечения родителей, достигшие 14 лет, вправе самостоятельно подавать в орган опеки и попечительства заявление о назначении им в качестве патронатных воспитателей конкретных лиц. Применение данной статьи считается невозможным ввиду отсутствия базы данных о кандидатах, прошедших подготовку по специальной программе для лиц, выразивших желание взять ребенка на воспитание в патронатную семью.

При патронатном воспитании законное представительство не передается в полном объеме семье, взявшей ребенка на воспитание, а права и обязанности по защите прав ребенка разграничены между патронатным воспитателем и органом опеки и попечительства (или его уполномоченным учреждением). Предполагается, что права и обязанности по содержанию и воспитанию ребенка должны разделяться не только между учреждением и патронатным воспитателем, но и возлагаться на родителей, не лишенных родительских прав. Волгоградская и Самарская область¹⁷ в этом ключе прописывает, что патронатный воспитатель является законным представителем ребенка, переданного на патронатное воспитание. Таким образом, стираются границы между патронатной и приемной семьей, они практически становятся синонимами. Отсутствует разница в форме устройства ребенка, финансировании, правовом положении ребенка и воспитателя, что, по мнению авторов, является нелогичным.

На сегодняшний день в Семейном кодексе РФ предусмотрена лишь возможность передачи детей в патронатную семью. Федеральное законодательство предоставляет возможность региональным законодательным органам, путем принятия законодательных актов субъектам Федерации решать проблемы по организации патронатного воспитания, регулированию обязанностей и условиям отбора патронатных воспитателей, а также их оплате. Необходимо разработать информационную политику по ознакомлению с сущностью и значимостью патроната. Социальный патронат необходим в качестве первой ступени по профилактике социального сиротства, которое является серьезной проблемой современного общества.

Следует разработать законопроект об институте профессиональных приемных семей, которые будут иметь соответствующее образование, подготовку, лицензии. Тогда органы опеки и попечительства будут иметь возможность экстренно передавать ребенка в замещающую семью, а не изначально помещать в детский дом. Восточная Европа, Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Болгария, Финляндия, США давно внедрили в законодательную систему фостерные семьи, когда родители-воспитатели осуществляют свою деятельность по трудовому договору¹⁸. В указанных странах практически сведено к нулю существование детдомов и подобных им учреждений.

Отсутствие единой концепции принимаемых законодательных актов, четко регламентированного механизма работы, различия в правовом и финансовом обеспечении в отдельных регионах ставит существование патронатного воспитания под вопрос.

17 Закон Самарской области от 2 апреля 1998 года № 2-ГД «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области»: по сост. на 7 февраля 2014 года / Волжская коммуна. — № 62–63 от 8 апреля 1998 г.

18 Брынцева Г. И. Арифметика сиротства — интервью: Павел Астахов, Уполномоченный при президенте РФ по правам ребенка // Российская газета. — Федеральный выпуск № 6266 (290) от 24 декабря 2013 г.

Пристатейный библиографический список

1. Брынцева Г. И. Арифметика сиротства — интервью: Павел Астахов, Уполномоченный при президенте РФ по правам ребенка // Российская газета. — Федеральный выпуск № 6266 (290). — 24 декабря 2013 г.
2. Динамика устройства детей в семьи по возрастам. Статистика // Усыновление в России. Интернет-проект Министерства образования и науки Российской Федерации. Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.usynovite.ru/statistics/2013/1/> (дата обращения 01.09.014).
3. Закон Воронежской области от 29 декабря 2010 года № 155-ОЗ «О патронатном воспитании в Воронежской области»: по сост. на 25 июня 2012 года // Молодой коммунар. — № 147. — 30 декабря 2010 г.
4. Закон Ивановской области от 13 октября 2009 года № 97-ОЗ «О передаче детей на патронат в Ивановской области»: по сост. на 14 марта 2013 года // Собрание законодательства Ивановской области. — № 40 (460). — 23 октября 2009 г.
5. Закон Краснодарского края от 19 июля 2011 № 2312-КЗ «О патронате в Краснодарском крае»: по сост. на 30 декабря 2013 // Кубанские новости. — № 134. — 11 августа 2011 г.
6. Закон Красноярского края от 28 апреля 2005 года № 14-3365 «Об организации работы по патронатному воспитанию в Красноярском крае»: по сост. на 1 декабря 2011 года // Красноярский рабочий. — № 70. — 21 мая 2005 г.
7. Закон Московской области от 05 июля 2003 года № 77/2003-ОЗ «О патронате»: по сост. на 23 июля 2014 года // Ежедневные Новости. Подмосковье. — № 125. — 12 июля 2003 г.
8. Закон Пермской области от 06 октября 2000 года № 1129-164 «О патронатном воспитании»: по сост. на 27 апреля 2007 года // Бюллетень Законодательного Собрания и администрации Пермской области. — № 9. — 4 ноября 2000 г.
9. Закон Республики Адыгея от 24 июля 2007 года № 107 «О патронате»: по сост. на 2 июня 2014 года // Советская Адыгея. — № 147. — 31 июля 2001 г.
10. Закон Республики Башкортостан от 11 июля 2006 года № 342-з «О патронатном воспитании в Республике Башкортостан»: по сост. на 29 ноября 2013 года // Республика Башкортостан. — № 138 (26121). — 19 июля 2006 г.
11. Закон Рязанской области от 14 сентября 2011 года № 72-ОЗ «О патронате» // Рязанские ведомости. — № 174. — 17 сентября 2011 г.
12. Закон Самарской области от 2 апреля 1998 года № 2-ГД «Об организации деятельности по осуществлению опеки и попечительства в Самарской области»: по сост. на 7 февраля 2014 года / Волжская коммуна. — № 62-63. — 8 апреля 1998 г.
13. Закон Чувашской Республики от 05 октября 2006 года № 43 «О патронатной форме устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Чувашской Республике»: по сост. на 30 июня 2014 года // Республика. — № 44-45. — 06 октября 2006 г.
14. Конвенция о правах ребенка, одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года / Сборник международных договоров СССР. — 1993. — Вып. XLVI.
15. Постановление Правительства Тюменской области от 25 июля 2005 года № 123-п «О патронатном воспитании в Тюменской области»: по сост. на 20 января 2014 года // Сборник постановлений, распоряжений Губернатора Тюменской области, Правительства Тюменской области. — 2005, июль.
16. Семейный Кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года № 223-ФЗ: по сост. на 31 января 2014 года / Российская газета. — № 17. — 27 января 1996 г.
17. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» / Собрание законодательства РФ. — № 23. — 4 июня 2012 г. — Ст. 2994.
18. Усыновление в России. Статистика // Усыновление в России. Интернет-проект Министерства образования и науки Российской Федерации. Департамент государственной политики в сфере защиты прав детей [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.usynovite.ru/statistics/> (дата обращения 01.09.014).