

Перспективы института приемной семьи для пожилых граждан и инвалидов: зарубежные доктрины и опыт российского законодателя



Н.И. Дивеева

Профессор, кафедра трудового и социального права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук. Адрес: 199034, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7/9. E-mail: n.diveeva@spbu.ru



А.В. Кузьменко

Доцент, кафедра трудового и социального права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 199034, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7/9. E-mail: a.kuzmenko@spbu.ru



Ф.К. Ногайлиева

Ассистентка кафедры трудового и социального права Санкт-Петербургского государственного университета. Адрес: 199034, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7/9. E-mail: f.nogaylieva@spbu.ru



М.В. Филиппова

Доцент, кафедра трудового и социального права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук. Адрес: 199034, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Университетская набережная, 7/9. E-mail: m.v.filippova@spbu.ru



Аннотация

Статья посвящена исследованию нового для российского законодательства вида социальной поддержки населения — приемной семьи для пожилых граждан и инвалидов. Выявлено, что рост доли пожилых граждан в структуре населения, прогнозируемое увеличение продолжительности жизни ставит государство перед необходимостью поиска новых гибких форм устройства пожилых граждан и инвалидов. Активная форма социальной помощи в виде создания специализированных государственных учреждений более не обеспечивает должного уровня ухода, не позволяет учесть индивидуальные особенности и предпочтения нуждающихся, а продолжение ее оказания в будущем лишь увеличит нагрузку на государственный бюджет. Признанной (в том числе на международном уровне) формой устройства, способной удовлетворить потребности этой категории граждан, является семья. Целью статьи является анализ социально-демографической и

культурологической проблематики семейных форм ухода за пожилыми и инвалидами, правового регулирования этих вопросов в России и за рубежом. Данное исследование, проведенное с использованием общенаучных методов и методов юридической науки (формально-юридический, сравнительно-правовой и др.), позволило сформулировать несколько выводов. Проблема недостаточности форм устройства и ухода за пожилыми и инвалидами может быть охарактеризована как цивилизационная, культурно обусловленная. Распад традиционных форм жизни и хозяйствования происходит наряду с переходом к новому типу семейной культуры — нуклеарной семье. Данный тип семьи не предполагает совместного проживания нескольких поколений, а значит, и ухода членами семьи за пожилыми и инвалидами, что вынуждает государство к поиску и развитию новых форм устройства нуждающихся. Организационной формой, получившей наибольшее распространение в зарубежной практике, стала приемная семья для пожилых и инвалидов. Эта форма возникает на основании договора о помещении нуждающегося в приемную семью с возложением обязательств по уходу за ним на опекуна. При этом государство полностью или частично возмещает расходы опекуна и контролирует добросовестность выполнения опекуном обязательств. Похожая практика все чаще встречается и в региональном российском законодательстве, что позволяет сделать вывод о необходимости закрепления этой конструкции в федеральном законе.



Ключевые слова

приемная семья, пожилые граждане, инвалиды, социальное обслуживание, социальная поддержка, семейная форма ухода, расширенная и нуклеарная семьи, договор о приемной семье.

Благодарности: статья опубликована в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ.

Для цитирования: Дивеева Н.И., Кузьменко А.В., Ногайлиева Ф.К., Филиппова М.Ф. Перспективы приемной семьи для пожилых и инвалидов: зарубежные доктрины и опыт российского законодательства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 4. С. 151–180.

УДК: 349

DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.155.180

Введение

В настоящее время в России удельный вес лиц старше трудоспособного возраста составляет 21% (29,8 млн. человек), а к 2025 г. прогнозируется дальнейшее увеличение численности пожилых: их доля в населении достигнет 25,4%, или 37 млн. человек¹. Согласно докладу Всемирной организации

¹ Available at: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/# (дата обращения: 03.08.2019)

здравоохранения благодаря успехам медицины, позволяющим жить дольше, ожидается, что к 2050 г. число лиц старше 60 лет удвоится².

Выполнение государством обязательств социального обслуживания пожилых и инвалидов в институциональных формах в совокупности с коренными изменениями в практике семейного ухода создают значительную нагрузку на государственный бюджет и ставят под угрозу обеспечение достойного уровня жизни этих категорий нуждающихся. Это в свою очередь подразумевает необходимость переосмысления и новации подходов общества и государства к проблемам длительного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами.

На международном уровне правового регулирования поощряется применение неформальной семейной формы устройства и удовлетворения потребностей пожилых и инвалидов. Принципы ООН в отношении пожилых (1991) предусматривают, что им должны быть обеспечены уход и защита семьи и общины (п. 10)³. Мадридский международный план действий по проблемам старения (2002) содержит обращенный к государствам призыв к укреплению солидарности между поколениями на основе принципа справедливости и взаимопомощи между поколениями, а также целый ряд рекомендаций по принятию конкретных мер содействия и поддержки семейного ухода⁴. Конвенция о правах инвалидов (2006) предусматривает, что инвалиды и члены их семей должны получать необходимую защиту и помощь, позволяющие семьям вносить вклад в дело полного и равного пользования правами инвалидов⁵.

Возможность проживания в семье на поздних этапах жизни человека оказывается критически важной по причине нуждаемости в безопасности и стабильности, удовлетворении интересов и потребностей человека [Бутуева З.А., 2015: 96]. Между тем семейная форма ухода с учетом социально-демографических реалий и необходимости достижения целей, сформулированных международным правом, должна определяться максимально широко, не ограничивая круг ухаживающих субъектов кровными родственниками и супругами.

Приемная семья в Семейном кодексе Российской Федерации (далее — СК РФ) — инструмент опеки или попечительства, долженствующий, во-первых,

² Available at: URL: <https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/older-persons-day/ru/> (дата обращения: 23.07.2019)

³ Available at: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/oldprinc.shtml (дата обращения: 21.07.2019)

⁴ Available at: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ageing_program_ch2.shtml (дата обращения: 21.07.2019)

⁵ Available at: URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml (дата обращения: 21.07.2019)

защитить права и интересы недееспособных или не полностью дееспособных детей, во-вторых, обеспечить детям содержание, воспитание и образование. Права и интересы пожилых и инвалидов, признанных недееспособными или ограниченно дееспособными, также могут быть защищены путем установления над ними опеки или попечительства, однако проблему комплексного содержания и ухода за ними данный правовой институт полностью не решает, поскольку не регулирует социально-обеспечительных правоотношений. В то же время вопросы приемной семьи для пожилых и инвалидов сходного системного урегулирования не получили. Гражданско-правовыми институтами (например, договором ренты и пожизненного содержания с иждивением или патронажем с заключением договоров поручения и доверительного управления имуществом) задача социальной защиты этих лиц также решена быть не может.

Целью настоящей статьи является анализ социально-демографической и культурологической проблематики семейных форм ухода за пожилыми и инвалидами, правового регулирования этих вопросов в России и за рубежом, определение перспектив развития института приемной семьи для пожилых граждан и инвалидов. Исследование проведено с использованием общенаучных методов (анализ и синтез, метод системного анализа и др.), методов юридической науки (формально-юридический, сравнительно-правовой и др.)

1. Взаимосвязь форм социальной поддержки граждан пожилого возраста и инвалидов и типов семейной культуры общества

Дифференциация видов поддержки граждан пожилого возраста и инвалидов в разных странах обусловлена различиями в общественном устройстве и типах семейных культур. К учету государствами этих особенностей призывают указанные Принципы ООН, согласно которым уход и защита должны обеспечиваться в соответствии с системой культурных ценностей данного общества.

В социологии традиционно выделяется два основных типа семейных культур — расширенная (патриархальная) и нуклеарная [Бим-Бад Б., Гавров С.Н, 2010: 12]. Исторически первым типом семейной культуры стала расширенная (патриархальная или традиционная) семья из двух и более нуклеарных моносемей, объединенных связью «родитель-ребенок». Особенностью данной формы семейного уклада является преемственное совместное проживание в одном доме нескольких поколений родственников, что характерно для многих государств Азии, Латинской Америки, Африки.

В контексте проблематики статьи отличительной характеристикой расширенной семьи является взаимная поддержка и присмотр: представители самого старшего поколения воспитывают детей, пока их родители трудятся; или, наоборот, внуки ухаживают за пожилыми родственниками.

Обратимся к отдельным государствам. В Непале большинство пожилых (около 85%) проживает в сельских районах и получают внутрисемейный уход, что пока освобождает государство от необходимости предпринимать меры по организации ухода. Несколько государственных и частных домов престарелых закономерно функционируют в городских поселениях⁶. В Индии расширенная семья принимает на себя обязательства по содержанию и уходу за старшим поколением, инвалидами, безработными и оказавшимися в трудной жизненной ситуации родственниками⁷. Помощь одиноким пожилым и инвалидам в городах оказывается негосударственными специализированными организациями в минимальном объеме [Chadha N., 2016].

Но даже в обществах с традиционным типом семейной культуры семейная форма ухода может оказаться недоступной гражданам пожилого возраста и инвалидам ввиду отсутствия у них детей или иных близких родственников, ввиду утраты ими трудоспособности. Кроме того, физическое и эмоциональное выгорание граждан, совмещающих уход с оплачиваемой деятельностью, может служить причиной отказа от продолжения семейного ухода. Данные причины — либо частные случаи, либо проявления государственной политики, нестабильной экономической ситуации.

Примером целенаправленной политики служит осуществляемое в Китае стимулирование переселения граждан из сельской местности в города и недавно отмененная политика сдерживания рождаемости. Несмотря на исключительность демографической политики Китая, специалисты предостерегают китайскому обществу дальнейшую нуклеаризацию семьи и процессы семейных преобразований, сходные с западноевропейскими. Для организации ухода за одинокими пожилыми китайскому правительству пришлось пойти по пути создания институциональных форм устройства (дома престарелых, центры дневного пребывания) [Guangya L., 2006].

Следующий тип семейной культуры — нуклеарная семья (супружеская, или партнерская) — группа, построенная на основе связи «муж-жена» и включающая одну семейную пару и родных детей. Принято считать, что именно нуклеарная семья является «ячейкой общества» [Мердок Дж., 2003: 20]. Звено старшего поколения, не вписываясь в подобный семейный уклад,

⁶ Available at: <http://www.globalaging.org/health/world/2010/nepal.pdf> (дата обращения: 19.07.2019)

⁷ Available at: http://www.iussp.org/Brazil2001/s50/S55_P04_Sivamurthy.pdf (дата обращения: 19.07.2019)

выпадает, а потому именно в обществах с преобладающей культурой нуклеарной семьи предпринимаются наиболее активные поиски способов ухода за пожилыми гражданами. Процесс нуклеаризации семьи служит характерным признаком изменения семьи в XX в., являясь следствием и атрибутом перехода от традиционного к индустриальному обществу.

В большинстве таких государств (США, Канада, страны Западной Европы) характерные для них системы классической институциональной помощи сложились более века назад, а потому эти общества успели пройти путь осмысления и перехода к новым формам ухода, отвечающим современным демографическим вызовам и уровню жизни. Кроме того, опыт стран учитывает все чаще проявляющееся нежелание самих граждан пожилого возраста проживать совместно с семьями своих детей.

В странах Европы сокращается доля работающих, которые могут обеспечить уход за пожилыми и инвалидами, в то время как доля лиц, нуждающихся в уходе, растет. Серьезный дисбаланс между спросом и предложением приводит к нехватке поставщиков профессиональных медицинских услуг и услуг повседневного ухода⁸. Такой дисбаланс не позволяет сохранять текущий уровень затрат на институциональные формы ухода. Проблему обостряет необходимость в будущем обеспечить уход за мигрантами пожилого возраста. Хотя что проблема поиска решений для обеспечения достойного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами является общеевропейской, на уровне Евросоюза отсутствуют согласованные целенаправленные планы действий⁹.

Европейская комиссия начала стимулировать межгосударственное сотрудничество с такими наднациональными платформами, как Европейское инновационное партнерство по активному и здоровому старению¹⁰. В качестве одной из инновационных практик ухода приведен опыт организации приемной семьи, реализованный в Тампере (Финляндия) и транслируемый в других округах страны. Муниципалитет присваивает приемным семьям статус частного социального учреждения, уполномоченного на оказание услуг проживания с уходом для лиц, которым требуется помощь в повседневной деятельности, при условии что они не нуждаются в круглосуточном уходе и медицинском обслуживании. Уход, оплачиваемый из муниципальных средств, включает обеспечение нуждающемуся лицу питания, места для сна, услуг по стирке белья, выделение времени для общения и присмотра. Помощь в при-

⁸ Available at: <http://theconversation.com/europe-is-going-grey-can-eu-countries-work-together-to-care-for-their-elderly-80416> (дата обращения: 18.07.2019)

⁹ Available at: https://www.cairn-int.info/article.php?ID_ARTICLE=E_POPU_704_0789 (дата обращения: 01.08.2019)

¹⁰ Available at: https://ec.europa.eu/eip/ageing/home_en (дата обращения: 02.08.2019)

емной семье может быть постоянной (если нуждающийся переезжает в дом приемной семьи) или периодической (если нуждающийся проводит в приемной семье только дневное или вечернее время либо отдельные дни недели)¹¹.

Наибольшей системностью отличается организация социального обслуживания пожилых и инвалидов в США. Законами штатов определяются особенности реализации услуги приемной семьи (*adult foster care, adult family homes, homes plus, supportive care homes*). Как правило, помещение в приемную семью подразумевает проживание одного или нескольких граждан пожилого возраста и инвалидов, утративших способность к безопасному самостоятельному пребыванию и жизнедеятельности, в жилом помещении опекуна, оказывающего услуги личного ухода за гражданином; при этом инициатива помещения в приемную семью чаще всего исходит от самих нуждающихся граждан, которые предпочитают домашнюю обстановку пребыванию в специализированных учреждениях.

Законы штатов ограничивают количество граждан, одновременно пребывающих в одной приемной семье (от одного до шести человек). Опекуны зачастую допускаются к оказанию услуг по уходу за гражданами после получения лицензии на ведение деятельности и сертификации их жилых помещений. Так, в Аризоне проверка соответствия лицензионным требованиям проводится в два этапа — перед помещением лица в приемную семью и не позднее шести месяцев после помещения в нее; в Висконсине проверки соответствия места проживания проводят каждые два года, а сертификат, подтверждающий соответствие опекуна, продлевается раз в год. В некоторых штатах применяется более либеральный подход, не предусматривающий лицензирования и сертификации (Орегон) или предусматривающий контрольные процедуры только при помещении в приемную семью более одного гражданина (Миннесота) [Pfeifer G., 2014: 14].

Помещение в приемную семью может оплачиваться самим гражданином, его родственниками, покрываться за счет страховых средств или финансироваться государством. Государственное финансирование положено только гражданам, соответствующим критериям нуждаемости в такой помощи и не имеющим иных источников покрытия расходов. Проживание в приемной семье, финансируемое государством, может быть прекращено, если гражданину требуется постоянная сестринская помощь и перевод в специализированное учреждение [Mollica R. et al., 2009: 9, 11, 26].

В исследованиях отмечается, что распространение этой формы в ряде штатов сдерживается запретом осуществлять функции опекуна в приемной семье лицами, профессионально занятыми в оказании медицинских услуг (старший и младший медицинский персонал) и в услугах по уходу (няни, си-

¹¹ Available at: https://ec.europa.eu/eip/ageing/repository/older-people-family-foster-care-model-city-tampere_en (дата обращения: 18.07.2019)

делки), а также малой информированностью граждан о возможности стать опекуном и преимуществах этой деятельности, отсутствием программ повышения мотивации и удержания опекунов¹².

В законодательстве Массачусетса реализована наиболее жесткая модель осуществления ухода за взрослыми гражданами в приемной семье и поддерживается практически исчерпывающее правовое регулирование условий порядка помещения в приемную семью¹³. Модель построена на взаимодействии четырех участников правоотношений: Департамента здравоохранения и социального обеспечения штата; гражданина, нуждающегося в помощи; профессионального поставщика услуг по оказанию помощи в уходе (организация, получившая разрешение на оказание разнообразных услуг в сфере профессионального ухода за нуждающимися гражданами); опекуна, принимающего гражданина в приемную семью.

По закону Массачусетса о приемных семьях для взрослых граждан Департамент здравоохранения обязуется оплачивать услуги, а профессиональный поставщик обязуется оказать услуги подбора опекуна и его помещения в приемную семью гражданина.

Поставщик услуги по уходу в приемной семье обязан:

на равных основаниях провести оценку кандидатов, намеревающихся стать опекунами в приемной семье с тем, чтобы гарантировать их соответствие установленным требованиям;

свериться с базой данных о преступлениях, выявив возможные сведения о правонарушениях кандидата, которые могут лишить его права стать опекуном в приемной семьей;

убедиться, что кандидат прошел предварительный медицинский осмотр, а затем проходит медицинские осмотры каждые два года и обследование на туберкулез;

контролировать количество лиц, помещенных в одну приемную семью (не более трех человек);

обеспечить, чтобы опекуны были надлежащим образом обучены, а их деятельность контролировалась;

удостовериться, что жилое помещение опекуна в приемной семье соответствует всем требованиям, необходимым для надлежащего ухода.

Опекуном может стать лицо:

достигшее возраста 18 лет и не имеющее умственных, физических или других отклонений, препятствующих осуществлению обязанностей опекуна;

¹² Available at: <https://assets.aarp.org/rgcenter/ppi/liv-com/fs174-afc.pdf> (дата обращения: 01.08.2019)

¹³ Available at: <https://www.mass.gov/files/documents/2017/09/29/130cmr408.pdf> (дата обращения: 03.08.2019)

не страдающее от расстройств, связанных с употреблением алкоголя или наркотиков;

располагающее свободным временем, необходимым для личного ухода за гражданином и безопасных условий его пребывания в любое время суток;

не являющееся членом семьи опекаемого гражданина;

не участвующее в других формах ухода за пожилыми и инвалидами.

Опекун, осуществляющий уход в приемной семье, обязан:

контролировать и осуществлять возможную помощь в осуществлении опекаемым гражданином его повседневной деятельности, а также обеспечивать личный уход, необходимый для поддержания здоровья и благополучия опекаемого;

отслеживать и сообщать о любых изменениях состояния здоровья опекаемого. В экстренных случаях опекун должен сообщить об ухудшении состояния направившему его поставщику услуг;

поддерживать соответствие своего жилого помещения всем требованиям, необходимым для осуществления надлежащего ухода;

вести специальный журнал;

отправлять заполненный журнал в конце каждого месяца медицинской сестре, закрепленной за каждым опекаемым;

постоянно контролировать опекаемого в осуществлении связанных с поддержанием здоровья мер, таких как напоминание о приеме назначенных лекарств, своевременное приобретение лекарств, оказание помощи или организация транспортировки участника к врачу, помощь участнику в соблюдении медицинских рекомендаций;

уведомлять направившего его поставщика услуг о необходимости организации иных форм ухода за опекаемым гражданином;

немедленно уведомлять поставщика услуг о смерти опекаемого, неотложной медицинской помощи или о значительных изменениях в состоянии опекаемого, о любых чрезвычайных происшествиях в месте проживания опекуна, а также о непредвиденной необходимости выезда опекуна из места своего проживания.

Поставщик услуг обязан проводить вводное и ежегодное обучение опекунов (не менее восьми часов) без отрыва от работы; программа обучения должна включать не менее часа обучения навыкам распознавания, реагирования и информирования об изменениях в состоянии опекаемого и чрезвычайных происшествиях.

Жилое помещение опекуна, в котором планируется оказывать услуги по уходу за гражданином, должно пройти предварительную сертификацию и соответствовать целому ряду требований. Жилое помещение, отвечающее требованиям безопасности, не должно относиться к категории негосудар-

ственных домов престарелых, домов отдыха и иных учреждений ухода. В жилом помещении должны быть созданы условия для удовлетворения всех потребностей опекаемого гражданина, в том числе сопряженных с его ограниченными физическими возможностями.

Во Флориде поддержка осуществляется в «семейных домах по уходу за взрослыми гражданами» (adult family care homes). Это частные домовладения, получившие лицензию муниципальных органов на предоставление жилья, питания и услуг по уходу за гражданами пожилого возраста и взрослыми инвалидами. Такие дома принадлежат и управляются непрофессиональными «поставщиками услуг», которые проживают совместно с резидентами и обслуживают их потребности в общении, питании, личном уходе, приеме лекарств. В домах семейного ухода может проживать одновременно не более пяти резидентов. Эта форма устройства является менее дорогостоящей и более комфортной альтернативой для тех граждан, которые не нуждаются в круглосуточном сестринском надзоре. Что касается оплаты ухода, то для граждан, соответствующих критериям нуждаемости, действуют программы государственной компенсации понесенных ими расходов на оказание услуг приемной семьи¹⁴.

2. Особенности социальной модели заботы о гражданах пожилого возраста и инвалидах в России

Эмпирические исследования показывают, что в России режим заботы о гражданах пожилого возраста и инвалидах является фамилистским: преобладает практика семейного ухода, который призваны осуществлять женщины. Российская действительность иллюстрирует типовую биографическую ситуацию, которую специалисты характеризуют как синдром «поколения сэндвич». Этот синдром переживают люди, принадлежащие к среднему поколению (возраст 45–60 лет), сталкиваясь с необходимостью сочетания заботы о членах семьи, принадлежащих к старшему поколению, с оплачиваемой работой и/или поддержкой собственных детей¹⁵. Не во всех случаях женщинам удастся полноценно продолжать самостоятельный уход за родственниками пожилого возраста и инвалидами, вынуждая искать иные способы постоянного или временного ухода за плату.

В России переход от расширенной семьи к нуклеарной в целом произошел в прошлом столетии под влиянием целенаправленной государственной

¹⁴ Available at: <http://elderaffairs.state.fl.us/doea/afch.php> (дата обращения: 01.08.2019)

¹⁵ Здравомыслова Е.А. Внутрисемейная забота о пожилых. Available at: URL: <https://eu.spb.ru/news/16310-sendvich-sindrom-vnutrisemejnaya-zabota-o-pozhilykh> (дата обращения: 17.07.2019)

политики индустриализации и урбанизации. Тем не менее тенденция к проживанию в составе расширенных семей сохранится пока сохраняются основные потребности, предопределяющие объединение большинства лиц в подобные союзы (нехватка и недоступность жилья; необходимость заботы о младшем поколении, если не всегда доступны услуги дошкольных учреждений; сбережение денежных средств как результат ведения одного общего хозяйства и иные) [Вишне夫斯基 А.Г., 2008: 8].

В контексте обеспечения долгосрочного ухода за гражданами пожилого возраста и инвалидами эта тенденция специфична в том, что обстоятельства, вынуждающие образовывать расширенные семейные союзы, представляют собой лишь временные трудности. В высоко вероятном случае преодоления перечисленных трудностей граждане пожилого возраста могут оказаться одинокими и лишиться заботы.

Еще одним риском (присущим России как государству с многообразием климатических условий и обширными территориями) является проживание пожилых, нуждающихся в уходе, на отдаленных территориях [Голубева Е.Ю., 2018: 103].

Поиск форм ухода за пожилыми и инвалидами имеет очень важную финансовую составляющую. Так, проживание человека в доме престарелых обходится государству примерно в 22 000 рублей в месяц, без учета расходов на содержание помещения и зарплату персонала. В России действует 1534 государственных стационарных медико-социальных учреждения, в которых проживают более 240,4 тыс. человек. Очереди дожидаются более 20 тыс. человек.

Услуги приемной семьи для пожилых граждан и инвалидов во многих случаях являются наиболее подходящей формой устройства с социально-психологической точки зрения. Граждане, помимо физического ухода, получают эмоциональную поддержку, материальную помощь, организацию повседневной индивидуальной деятельности, моральное содействие, оказываемое другими членами семьи. Участие в группе и вступление в контакты с другими людьми повышают самооценку пожилых и инвалидов, облегчают их социализацию вне группы [Антипова Е.И., Лапшина Н.Д., 2016: 208].

По мнению исследователей в данной области, правовое регулирование социального обслуживания граждан в трудной жизненной ситуации (главным образом инвалидов и пожилых) должно побуждать гражданское общество к максимальному использованию собственных ресурсов и инициативе в помощи и реализации установок социальной солидарности; при этом патерналистский характер государственной политики должен быть уравновешен определением роли государства лишь как гаранта соблюдения прав и интересов граждан [Барков А.В., 2008: 67].

3. Федеральное законодательство в части определения дополнительной формы устройства граждан пожилого возраста и инвалидов в приемную семью

В России на федеральном уровне правовые, организационные и экономические основы социального обслуживания граждан (в том числе, пожилых граждан) установлены Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». Правовое регулирование социального обслуживания граждан осуществляется на основании данного закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов федерации (ст. 2). Законодательство о социальной защите инвалидов состоит из положений Конституции, Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», других федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также нормативных правовых актов субъектов федерации.

Напрямую в федеральных законах такая форма социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, как устройство в приемную семью, не называется и не регулируется на федеральном уровне. Однако по ст. 72 Конституции социальная защита граждан находится в совместном ведении федерации и ее субъектов. Статья 73 Конституции определяет, что вне пределов ведения федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации обладают полнотой государственной власти.

К полномочиям органов власти субъектов федерации в сфере социального обслуживания ст. 8 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан» относит: разработку и реализацию мероприятий по формированию и развитию рынка социальных услуг, в том числе по развитию негосударственных организаций социального обслуживания; разработку и апробацию методик и технологий в сфере социального обслуживания. Реализация полномочий должна соответствовать принципам социального обслуживания, указанным в ст. 4, среди которых (применительно к приемным семьям) выделим: адресность социальных услуг; приближенность поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании; сохранение пребывания гражданина в привычной благоприятной среде.

По п. 7 ст. 5 Закона «О социальной защите инвалидов», органы государственной власти субъектов в области социальной защиты и социальной под-

держки инвалидов имеют право принятия в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности.

Таким образом, субъекты федерации вправе устанавливать за счет своих средств дополнительные меры социальной поддержки данным категориям граждан, в том числе регулировать вопросы создания и функционирования приемной семьи для пожилых и инвалидов. Удачные законодательные практики отдельных субъектов изложены далее. Здесь же отметим проблему недостаточности федерального правового регулирования, а главным образом отсутствие концептуального понимания приемной семьи. Справедливо отмечается, что складывающиеся де-факто общественные отношения должны быть последовательно урегулированы, получив легальное определение, например, в Семейном кодексе или в отдельном федеральном законе [Васильчиков В.М., Чикарина Л.Я., 2013: 20]. Развитие формы приемной семьи на уровне федерального закона и дальнейшее внедрение в остальных субъектах соответствует основам Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года, предусматривающей решение такой задачи, как внедрение и развитие стационарозамещающих технологий.

4. Законодательство субъектов федерации о приемной семье для пожилых и инвалидов

Нормативно-правовое регулирование приемной семьи для пожилых и инвалидов осуществляется в 31 субъекте Российской Федерации. В подавляющем большинстве субъектов детальное регулирование осуществляется на уровне субъекта либо его законом одновременно с актами органов исполнительной власти субъекта (16 субъектов), либо только актами органов исполнительной власти субъекта (13 субъектов). В двух субъектах (Белгородской и Тюменской областях) детальное регулирование осуществляется на уровне актов органов местного самоуправления.

Правовая модель приемной семьи предполагает заключение трехстороннего договора между организацией, уполномоченной на это органами исполнительной власти соответствующего субъекта (государственным учреждением социального обслуживания населения, комплексным центром социального обслуживания и т.п.), лицом, изъявившим желание организовать приемную семью, и лицом, нуждающимся в социальных услугах.

В терминологии данной правовой модели: лицо, изъявившее желание организовать приемную семью, именуется также организатором приемной се-

мьи; помощником; лицом, желающим оказывать социальную помощь; лицо, нуждающееся в социальных услугах — подопечным; лицом, нуждающимся в социальной помощи.

Единичное исключение из этой правовой модели обнаружено в Астраханской области. Оно предполагает социальное обслуживание на основании договора, заключаемого между соответствующим учреждением и получателем социальных услуг. При этом лицо, изъявившее желание организовать приемную семью, зачисляется в государственное учреждение социального обслуживания на вакантную должность социального работника в соответствии с трудовым законодательством на время исполнения обязанностей по социальному обслуживанию гражданина в приемной семье. Таким образом, социальное обслуживание гражданина в такой семье осуществляется по месту жительства социального работника.

Определение приемной семьи в рассмотренных нормативно-правовых актах отличается вариативностью. Вместе с тем можно выделить устойчивую повторяющуюся структуру определения, включающую в себя: Базовое определяющее понятие + Указание на принимаемых в приемную семью лиц + Ключевые признаки реализации + Указание на нуждающегося участника приемной семьи¹⁶.

В качестве базового определяющего понятия в нормативно-правовых актах указывается, как правило, форма оказания социальных услуг, социального обслуживания, социальной поддержки, (оказания) социальной помощи, жизнеустройства. Некоторые правовые акты оперируют понятием «технология», определяя приемную семью как стационарнорзамещающую технологию в организации социального обслуживания или же как социальное обслуживание ... в рамках технологии «Приемная семья для пожилого гражданина».

Указание на принимаемых в семью лиц отличается меньшим разнообразием. В подавляющем большинстве случаев в качестве таковых указаны граждане пожилого возраста и инвалиды, в некоторых случаях принимаемые в семью лица определяются без указания на категорию инвалидов — исключительно как пожилые граждане.

В единичных случаях принимаемые в семью лица определяются как «лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации»; «гражданин, нуждающийся в социальном обслуживании»; «гражданин пожилого возраста, признанный

¹⁶ «Приемная семья для граждан пожилого возраста и инвалидов (далее — приемная семья) — форма оказания социальных услуг гражданам пожилого возраста и инвалидам путем организации совместного проживания и ведения совместного хозяйства лица, организовавшего приемную семью, и лица (лиц), нуждающегося (нуждающихся) в социальных услугах» (Закон Архангельской области от 21.11.2011 № 382-26-ОЗ «О приемных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов»).

нуждающимся в социальных услугах в стационарной форме социального обслуживания». Вместе с тем в дальнейшем в правовых актах происходит уточнение круга лиц указанных категорий. Данное уточнение, как будет показано дальше, указывает на существование в региональном законодательстве фактически только двух групп принимаемых в семью лиц: расширенной группы (нуждающихся в уходе пожилых граждан и инвалидов) и узкой группы (нуждающихся в уходе пожилых граждан).

Ключевым признаком реализации формы приемной семьи практически во всех случаях указывается совместное проживание и ведение совместного/общего хозяйства. В ряде определений также содержится указание на правовое основание возникновения приемной семьи в виде договора о приемной семье.

Категории принимаемых в семью лиц определяются посредством целого ряда критериев, набор и наполняемость которых варьируется в различных нормативно-правовых актах, т.е. варьируется по субъектам федерации (критерии гражданства и дееспособности, возраста, инвалидности, места жительства (проживания), признания гражданина нуждающимся соответствующими органами власти, одиночества, несамостоятельности и нуждаемости в помощи, невозможности получения помощи от обязанных лиц, отсутствия медицинских противопоказаний)¹⁷.

Категория принимаемых в семью лиц включает не только отдельных граждан, но семьи, понятие которых формулируется в нормативно-правовых актах различным образом. Таким образом, принимаемые в семью лица могут включать отдельных граждан (мужчин и женщин), супружеские пары, семьи (совместно проживающих граждан); проживающих совместно в одном жилом помещении.

Категория принимаемых в семью лиц определяется прежде всего через критерии возраста и наличия инвалидности. Обычно формулируется критерий гражданства и дееспособности лица (дееспособный гражданин). Тем не менее встречаются единичные указания на отсутствие значимости критерия дееспособности (дееспособный или недееспособный гражданин).

Определенный интерес вызывает подход регионального законодателя к критерию возраста, определяемому весьма вариативно: женщины старше

¹⁷ «Лицо, нуждающееся в социальных услугах, — совершеннолетний дееспособный одинокий или одиноко проживающий гражданин пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) и (или) инвалид (в том числе инвалид детства), имеющий место жительства на территории Архангельской области и нуждающийся в социальных услугах в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению» (Закон Архангельской области от 21.11.2011 №382-26-ОЗ «О приемных семьях для граждан пожилого возраста и инвалидов»).

55 лет, мужчины старше 60 лет; граждане старше 65 лет; граждане старше 80 лет; в возрасте 75 лет и старше; гражданин, достигший возраста, дающего право на страховую пенсию по старости в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 №400-ФЗ «О страховых пенсиях»; гражданин пенсионного возраста.

Критерий инвалидности формулируется единообразно, однако в единичных случаях — с применением возрастного критерия: инвалид (в том числе инвалид с детства); инвалиды первой и второй групп; инвалид (за исключением ребенка-инвалида); инвалиды старше 18 лет (в том числе инвалиды с детства); в возрасте 70 лет и старше с группой инвалидности.

Также обязательно указываются критерии места жительства (проживания) на соответствующей территории, т.е. территории правового регулирования, одиночества (одиноко проживающий и т.п.), несамостоятельности и нуждаемости в помощи. Отнесение лица к категории нуждающегося связывается, как правило, с невозможностью получения им помощи родственников и иных лиц по объективным и уважительным причинам (родственники не могут обеспечить помощь или уход по причине продолжительной болезни (более месяца), инвалидности, пенсионного возраста, отдаленности проживания от нуждающегося в уходе гражданина, частых или продолжительных командировок и др.). Следует отметить, что среди перечисленных критериев в нормативно-правовых актах субъектов крайне редко встречаются критерии признания гражданина нуждающимся соответствующими органами власти и отсутствия медицинских противопоказаний.

Правовой статус организатора приемной семьи также достаточно урегулирован в законодательстве субъектов и имеет различные наименования (помощник; гражданин, оказывающий помощь; гражданин, осуществляющий уход; лицо, оказывающее социальные услуги; и т.п.). Требования к организаторам приемной семьи, создаваемой на основании трехстороннего договора, определяются посредством целого ряда критериев, набор и наполняемость которых варьируется в субъектах федерации. Наиболее часто используются критерии гражданства и дееспособности; возраста; места жительства (проживания); отсутствия судимости и уголовного преследования; отсутствия инвалидности; отсутствия медицинских противопоказаний по опасным заболеваниям. Некоторые из перечисленных критериев используются также применительно к лицам, совместно проживающим с организатором приемной семьи, в рамках процедуры оценки возможности создания приемной семьи (критерий отсутствия судимости и уголовного преследования; критерий отсутствия медицинских противопоказаний по опасным заболеваниям).

Наиболее вариативным является критерий возраста организатора приемной семьи (его верхняя граница). Нижняя возрастная планка определяется достижением лицом совершеннолетия, верхняя — достижением возраста

60, 65, 70 лет или без установления такой границы. В ряде законов критерий возраста преобразован и поставлен в зависимость от правового статуса организатора приемной семьи в отношениях по пенсионному обеспечению: создать приемную семью может гражданин, не достигший возраста, дающего право на страховую пенсию по старости в соответствии с Законом «О страховых пенсиях» (подразумеваются как случаи как достижения общего возраста выхода на пенсию, так и льготного сокращения пенсионного возраста).

В правовых актах встречаются весьма спорные критерии. В их числе критерии, устанавливающие требования о наличии среднего общего образования; среднего профессионального образования; высшего профессионального образования; требования о прохождении профессиональной подготовки в образовательных учреждениях, соответствующей требованиям и характеру выполняемой работы.

Процедура создания приемной семьи имеет различную степень детализации в различных субъектах. Вместе с тем прослеживаются общие этапы и элементы данной процедуры.

Этап обращения в уполномоченную организацию лиц, заинтересованных в создании приемной семьи.

Создание приемной семьи инициируется единственным субъектом этих отношений — лицом, желающим организовать приемную семью. Его волеизъявление должно иметь форму письменного заявления о создании приемной семьи¹⁸. На этом этапе возникают спорные ситуации, связанные с квалификацией письменного заявления и правовых последствий его подачи для государственных органов. Суды исходят из того, что правоотношения, возникающие при обращении нуждающегося гражданина с подобным заявлением, связаны с реализацией гражданином закрепленного за ним Конституцией права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. В связи с этим порядок рассмотрения такого заявления должен регулироваться Федеральным законом от 2.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в силу которого гражданин имеет право получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Исходя из этого, как положительный (о возможности заключения договора со созданием приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов), так и отрицательный (об отказе в заключении договора) ответ должен быть дан заявителю письменно; отрицательный ответ должен содержать основания отказа. Это требование распространяется на заявления, указывающие на личность заявителя, т.е. на

¹⁸ См., например, Апелляционное определение Воронежского областного суда № 33-5660/2013 от 12.11.2013 по делу № 33-5660/2013.

его фамилию, имя, отчество и на почтовый адрес, по которому должен быть отправлен ответ, при этом обращаться с заявлением о создании приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов вправе лишь дееспособный совершеннолетний гражданин России.

Этап подачи документов заявителем. Перечень документов в правовых актах варьируется и ориентирован прежде всего на оценку соответствия фактических обстоятельств установленным в субъектах федерации требованиям к созданию приемной семьи.

Этап принятия решения уполномоченной организацией. На данном этапе уполномоченная организация (комплексный центр социального обслуживания или иное учреждение) не позднее установленного срока со дня поступления документов проводит обследование социально-бытовых условий проживания лица, по месту жительства (пребывания) которого планируется создание приемной семьи, о чем составляется акт. Одновременно уполномоченный орган в течение установленного срока проверяет поступившие документы. По результатам указанных действий с учетом установленных требований к созданию приемной семьи принимается решение о возможности/невозможности заключения договора о приемной семье. Подписанию договора предшествует, как правило, психологическая подготовка и встреча лиц, участвующих в приемной семье. Договор о создании приемной семьи заключается между уполномоченным органом и лицами, участвующими в приемной семье.

В отношении договора о создании приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов суды однозначно придерживаются позиции о его гражданско-правовом характере.¹⁹ Из этого следует, что на него распространяются положения ст. 445 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) возможности понуждения к заключению договора лишь если его заключение для другой стороны является обязательным. На этом основании во всех случаях предъявления требования о понуждении уполномоченного государственного органа (учреждения) к заключению договора о создании приемной семьи суды в его удовлетворении отказывают, однако при этом учитывают положения региональных правовых актов об основаниях отказа в создании приемной семьи.

Существенными условиями договора о приемной семье являются перечень социальных услуг, оказываемых в приемной семье лицу, нуждающемуся в них, а также размер вознаграждения лица, организовавшего приемную семью. Вознаграждение лицу, организовавшему приемную семью, выпла-

¹⁹ См., напр.: Решение Вельского районного суда Архангельской области № 2-102/2017 2-102/2017(2-1596/2016); ~М-1526/2016 2-1596/2016 М-1526/2016 от 26.06.2017 по делу №2-102/2017.

чивается в расчете за каждого принимаемого в семью гражданина и имеет существенные различия по субъектам: например, 2 850 руб. в Самарской области и 21 046 руб. в отдельном районе Магаданской области.

В практике возникают споры о природе правового статуса лица, создавшего приемную семью, который суды разрешают, опираясь в свою очередь на то, как они определяют природу денежного вознаграждения этому лицу. Практически единодушным является вывод судов, что поскольку договор о создании приемной семьи имеет гражданско-правовой характер, то вознаграждение по нему — вознаграждение за выполнение работы или оказание услуги. Следовательно, лица, получающие такое вознаграждение, являются занятыми в категориях законодательства о занятости, а если они получают пенсию — то работающими пенсионерами в категориях пенсионного законодательства²⁰. При этом суды признают как основанную на неверном толковании правовых актов оценку природы денежного вознаграждения лицам, создавшим приемную семью, как меру их социальной поддержки.

Иная позиция формулируется в отношении статуса лица, создавшего приемную семью, применительно к его праву на компенсацию расходов на проезд к месту отдыха и обратно при его проживании в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Как отмечают суды, лицо, заключившее договор о создании приемной семьи и получающее в соответствии с этим договором денежное вознаграждение, не является лицом, осуществляющим деятельность в рамках трудовых отношений. Взносы лица в Пенсионный фонд не являются безусловным подтверждением трудовой деятельности лица в смысле, придаваемом этому понятию законодательством о гарантиях и компенсациях лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях²¹.

В договоре о приемной семье в субъектах федерации могут быть указаны и иные условия. При заключении договора о приемной семье уполномоченным органом заполняется паспорт приемной семьи, содержащий основную информацию о членах приемной семьи, движимом и недвижимом имуществе лица, оказывающего социальные услуги, и лица, нуждающегося в социальных услугах, социально-бытовых условиях проживания семьи, проблемах семьи, сроках и методах их решения, способствующий контролю соблюдения интересов лица, принятого в семью.

²⁰ Там же. Аналогичная позиция содержится в решении Красноборского районного суда Архангельской области № 2-81/2017 2-81/2017~М-43/2017 М-43/2017 от 02.03.2017 по делу № 2-81/2017, решении мирового судьи судебного участка № 135 Исаклинского судебного района Самарской области от 23.04.2012.

²¹ Постановление Архангельского областного суда № 44Г-44/2016 4Г-981/2016 от 07.09.2016 по делу № 2-19/2016; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за январь-июль 2014 года, утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 01.09.2014.

Во всех рассматриваемых субъектах федерации закрепляется обширный перечень требований к созданию приемной семьи. Данный перечень формулируется, как правило, посредством установления обязательных условий создания приемной семьи и формулирования обстоятельств, препятствующих ее созданию. Так, создание приемной семьи допускается с согласия органа опеки и попечительства. При этом максимальное количество подопечных в одной приемной семье, как правило, не должно быть более двух человек (в единичных случаях — не более трех, четырех и пяти человек).

Обстоятельствами, препятствующими созданию приемной семьи, могут являться: отношения родства лиц, организующих приемную семью; их недееспособность или ограниченная дееспособность; их опасные заболевания; судимость организатора приемной семьи за определенные виды преступлений; несоответствие требованиям к жилому помещению, предназначенному для проживания приемной семьи.

Отказ в создании приемной семьи для граждан пожилого возраста и инвалидов признается судами обоснованным в случаях, прямо указанных в региональных правовых актах. При этом региональные акты устанавливают перечень этих оснований как императивно исключающих создание приемной семьи, что не предполагает возможности их субъективной оценки при принятии решения об отказе в удовлетворении заявления о создании приемной семьи²².

Правовые акты субъектов обычно содержат указания, каким именно образом (какими документами) должно быть доказано отсутствие оснований, препятствующих созданию приемной семьи. Однако если такого указания в актах нет, суды руководствуются не только содержанием документов, но и иными доказательствами²³. В актах субъектов, регулирующих создание приемной семьи, как правило, предусматриваются меры, сопутствующие ее созданию.

Ряд субъектов выявляет и учитывает лиц, нуждающихся в приеме в семью, и лиц, желающих организовать приемную семью. Данные мероприятия осуществляет уполномоченная организации (учреждение социального обслуживания и т.п.). Задача выявления и учета лиц решается посредством размещения необходимой информации в СМИ, на сайтах уполномоченной организации, в Интернете.

Информирование осуществляется о: 1) порядке создания приемной семьи; 2) о размере вознаграждения лица, организовавшего приемную семью;

²² См., напр.: Решение Минусинского городского суда Красноярского края от 13.09.2011.

²³ См., напр.: Апелляционное определение Омского областного суда № 33-1167/2015 от 18.02.2015 по делу № 33-1167/2015; Решение Мотыгинского районного суда Красноярского края № М-200/2014 2-336/2014 2-336/2014~М-200/2014 от 17.04.2014.

3) о контактных телефонах, по которым доступны консультации по вопросам создания приемной семьи. Уполномоченные организации также: 1) консультируют граждан, изъявивших желание организовать приемную семью, по телефону; 2) проводят собрания граждан, изъявивших желание организовать приемную семью; 3) взаимодействуют с органами местного самоуправления муниципальных образований, с общественными объединениями и государственными медицинскими организациями; 4) ведут реестр лиц, нуждающихся в приеме в семью, и лиц, изъявивших желание организовать приемную семью.

В ряде субъектов федерации в нормативном порядке предусмотрен контроль за деятельностью приемной семьи, Он включает контроль не только за деятельностью лиц, организовавших приемную семью, но и за деятельностью учреждений социального обслуживания по организации деятельности приемных семей. Контролируют деятельность лиц, организовавших семью, учреждения социального обслуживания по месту жительства (пребывания) приемной семьи.

Учреждение проводит плановые и внеплановые проверки выполнения лицом, организовавшим приемную семью, условий договора о приемной семье. При проверках оценивается выполнение лицом, организовавшим приемную семью, его обязанностей, указанных в договоре. Контролирует деятельность учреждений социального обслуживания вышестоящий орган управления, в ведении которого находится учреждение социального обслуживания.

На договор о создании приемной семьи распространяются требования статей 450-453 ГК РФ, в силу которых договор о создании приемной семьи может быть расторгнут по соглашению сторон, а также по требованию одной из сторон, но только при существенном нарушении договора другой стороной, а также в случаях, указанных в ГК, других законах и в самом договоре.

Акты субъектов могут содержать указания на то, каким именно образом (какими документами) должно быть доказано отсутствие оснований, препятствующих созданию приемной семьи. Однако если такого указания в нормативных актах нет, суды руководствуются не только содержанием документов, но и иными доказательствами.

Исходя из того, что договор о создании приемной семьи по содержанию и по ст. 779 ГК РФ является договором возмездного оказания услуг, суды считают возможным его расторжение в одностороннем порядке по правилам, установленным ст. 782 ГК, т.е. по инициативе заказчика, которым в данном случае является уполномоченный государственный орган (учреждение) при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов. Основанием одностороннего расторжения договора о создании приемной семьи

по инициативе заказчика сможет быть неспособность исполнителя продолжать оказание социальных услуг²⁴.

В судебной практике есть и иная позиция, основанная на ч. 2 ст. 450 ГК, которая предусматривает, что расторжение договора по требованию одной из сторон возможно только в судебном порядке. При этом основания предъявления заинтересованной стороной требования о расторжении договора могут быть связаны с существенным нарушением договора другой стороной либо быть установлены в ГК, других законах или в самом договоре. Но даже при наличии этих оснований должно быть достигнуто соглашение сторон договора о его прекращении; при отсутствии соглашения договор расторгается только судом²⁵.

Заключение

Демографические тенденции в России и в развитых странах однозначно свидетельствуют о прогрессирующем старении населения, вызываемым снижением рождаемости и увеличением продолжительности жизни. Это обостряет проблему социальной защиты и поддержки пожилых.

Однако острота данной проблемы присуща не всем странам, что связано с дифференциацией видов поддержки граждан пожилого возраста и инвалидов в разных странах, обусловленной различиями в общественном устройстве и типах преобладающих семейных культур. В странах с преобладанием семьи патриархального (расширенного) типа по сравнению с нуклеарной семьей уход за пожилыми осуществляется в рамках традиционной семьи, и участие государства в социальном обслуживании таких граждан, как правило, минимально. В развитых странах с преобладанием нуклеарной семьи социально ориентированное государство вынужденно оказывать помощь все возрастающему числу пожилых граждан, принимая на себя обязательства по созданию и содержанию домов престарелых, по организации социального обслуживания.

В России, несмотря на переход от расширенной семьи к нуклеарной, сохраняется проживание в составе расширенных семей в силу обстоятельств бытового, финансового и социального характера. Тем не менее участие государства в социальном обслуживании пожилых граждан, в том числе стационарном, велико. Однако у институциональных форм помощи есть существенные недостатки. Пожилые и инвалиды не получают всего необ-

²⁴ См., напр.: Апелляционное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа № 33-2959/2014 от 15.07.2014 по делу № 33-2959/2014.

²⁵ См., напр.: Решение Карымского районного суда Забайкальского края № 2-620/2017 2-620/2017~М-698/2017 М-698/2017 от 19.12.2017 по делу № 2-620/20.

ходимого ухода, нет возможности учесть их индивидуальные особенности, предпочтения. Кроме того, это является ощутимой нагрузкой на госбюджет.

Признанной формой устройства, которая наиболее органично и в полном объеме может удовлетворить потребности пожилых и инвалидов, является семья. Международно-правовые акты по данному вопросу подчеркивают приоритетность именно семейной формы пребывания и ухода за нуждающимися. Если нуждающийся гражданин не может рассчитывать на ресурс родной семьи, наиболее адекватным вариантом является приемная семья. Анализ динамики типов семейных культур и соответствующего зарубежного опыта позволяет сделать вывод, что приемная семья является органической формой замены кровной семьи пожилых граждан и инвалидов, выступая инструментом перераспределения материальных благ в обществе.

В России правовое регулирование института приемной семьи для пожилых и инвалидов осуществляется исключительно на уровне субъектов федерации, но существует немногим более чем в трети субъектов. Кроме того, оно крайне дифференцировано как по уровню регулирования внутри субъекта (законы, акты органов исполнительной власти, акты органов местного самоуправления), так и по содержанию. Пробельность и неоднородность нормативного регулирования в данной сфере приводят к существенным различиям правовых возможностей граждан России как в качестве лиц, желающих организовать приемную семью, так и в качестве лиц, принимаемых в семью. В связи с этим целесообразно упорядочивание правового регулирования института приемной семьи путем принятия федерального закона, закрепляющего гарантированный объем прав всех граждан в рамках института приемной семьи для пожилых и инвалидов. Также на уровне федеральных подзаконных актов возможно регулирование отдельных вопросов создания и функционирования приемной семьи для пожилых и инвалидов (типовые формы договора о создании приемной семьи, паспорта приемной семьи; порядок выявления и ведения учета лиц, нуждающихся в приеме в семью, и лиц, изъявивших желание организовать приемную семью, порядок ведения реестра указанных лиц и т.п.).



Библиография

Антипова Е.И., Лапшина Н.Д. Инновационные технологии социальной работы: социальный контракт и приемные семьи // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. N 4. С. 197–210.

Барков А.В. Гражданско-правовое регулирование отношений с участием лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации // Журнал российского права. 2008. N 4. С. 64–69.

Бим-Бад Б.М., Гавров С.Н. Модернизация института семьи: макросоциологический, экономический и антрополого-педагогический анализ. М.: Новый Хронограф, 2010. 337 с.

Бутуева З.А. Развитие семейных форм социального обслуживания людей старшего возраста // Вестник Бурятского ГУ. 2015. N 5. С. 96–101.

Васильчиков В.М., Чикарина Л.Я. Приемная семья для пожилого человека: государственная политика, региональная практика // Труд и социальные отношения. 2013. N 10. С. 16–21.

Вишневский А.Г. Эволюция российской семьи. Кризис семейных ценностей с исторической точки зрения // Экология и жизнь. N 7. 2008. С. 4–11.

Голубева А., Хабарова Г. Семейный уход как инструмент смягчения социальных рисков у лиц пожилого и старческого возраста на отдаленных территориях // Успехи геронтологии. N 6. 2018. С. 102–108.

Мердок Дж. Социальная структура. М.: ОГИ, 2003. 608 с.

Chadha N. Integrational Relationships. An Indian Perspective. Journal of Intergenerational Relationships, 2004, no 2, pp. 63–73.

Guangya L. Recent Developments in Institutional Elder Care in China. Journal of Aging and Social Policy, 2006, no 18, pp. 85–108.

Levy C. Adult Foster Care. Journal of Nursing and Care, 2014, no 3, p. 156.

Mollica R. et al. Adult Foster Care: A Resource for Older Adults. New Brunswick (N.J.): Rutgers Center, 2008, 39 p.

Mollica R. Building Adult Foster Care: What States Can Do. Washington: Public Policy Institute, 2009, 227 p.

Pfeifer G. An Alternative to Assisted Living and Nursing Homes for Adults. The American Journal of Nursing, 2018, no 10, pp. 14–16.

Xu A., Xia Y. Changes in Mainland Chinese Families during Social Transition: A Critical Analysis. Journal of Comparative Family Studies, 2014, no 45, pp. 31–53.

Pravo. Zhurnal Vyshey Shkoly Ekonomiki. 2020. No 4

Outcomes of Foster Family Placement for Elderly and Disabled: Foreign Doctrines and Russian Experience



Nelly Diveeva

Professor, Labor Law and Social Law Department, Saint Petersburg State University, Doctor of Juridical Sciences. Address: 7/9 Universitetskaya Embankment, Saint Petersburg 199034, Russian Federation. E-mail: n.diveeva@spbu.ru



Alexander Kuzmenko

Associate Professor, Labor Law and Social Law Department, Saint-Petersburg State University, Candidate of Juridical Sciences. Address: 7/9 Universitetskaya Embankment, Saint Petersburg 199034, Russian Federation. E-mail: a.kuzmenko@spbu.ru



Fatima Nogaylieva

Lecturer, Labor Law and Social Law Department, Saint Petersburg State University. Address: 7/9 Universitetskaya Embankment, Saint Petersburg 199034, Russian Federation. E-mail: f.nogaylieva@spbu.ru



Marina Filippova

Associate Professor, Labor Law and Social Law Department, Saint Petersburg State University, Candidate of Juridical Sciences. Address: 7/9 Universitetskaya Embankment, Saint Petersburg 199034, Russian Federation. E-mail: m.v.filippova@spbu.ru



Abstract

The article is devoted to research of a new type of social care in Russian legislation, which is a foster family for elderly persons and disabled. The increase in the number of elderly persons in the population structure along with the further predicted increase in life expectancy place the states before the new challenges and the need to search for the new flexible forms of social care for elderly and disabled. The active form of social care such as placement to specialized state institutions no longer provides an adequate level of care, furthermore, it doesn't allow for taking into account the individual characteristics and preferences of those in need. Maintenance of this active form in the future will only increase the burden on the state budget. The recognized (including recognition on the international level) form capable to satisfy the needs of this category of population is a family care. In this regard, the purpose of this article is to analyze the socio-demographic and cultural problems of family forms of care for the elderly and disabled, the legal regulation of these issues in Russia and abroad. This research, conducted using general scientific methods and methods of legal science (formal-legal, comparative-legal, etc.), made it possible to formulate some conclusions. The problem of insufficiency of the forms of social care for the elderly and disabled can be described as civilizational and culturally determined. Break-up of traditional forms of social life and economy management occurred along with the transition to a new type of family culture — the nuclear family. This type of family culture does not imply living of several generations together (meaning the absence of the family care for the elderly and disabled) and thus imposes on the state the obligation to search for and to develop the new forms of care for those in need. The organizational form that has received the most distribution in foreign practice is a foster family for elderly and disabled. This form is based on agreement of placement in a foster family with the obligations of a care-giver; the state fully or partially reimburses the costs of a care-giver and controls the fulfillment of agreement. A similar practice has developed enough in regional Russian legislation so that to assert the need to adopt it on the level of a federal law.



Keywords

foster family; elderly persons; disabled; social service; social care; family care; extended and nuclear families; foster family placement contract.

Acknowledgements: The paper is published within the project of supporting the publications of the authors of Russian educational and research organizations in the NRU HSE academic publications.

For citation: Diveeva N.I., Kuzmenko A.V., Nogaylieva F.K., Filippova M.V. (2020) Outcomes of Foster Family Placement for Elderly and Disabled: Foreign Doctrines and Russian Experience. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 155–180 (in Russian)

DOI: 10.17323/2072-8166.2020.4.155.180



References

- Antipova E.I., Lapshina N.D. (2016) Innovations of social work: social contract and foster families. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, no 4, pp. 197–210 (in Russian)
- Barkov A.V. (2008) Civil law regulation of the relations with person from deprived background. *Zhurnal rossiyskogo prava*, no 4, pp. 64–69 (in Russian)
- Bim-Bad B.M., Gavrov S.N. (2010) The modernization of the institute of family: macro-sociological, economic and anthropological analysis. Moscow: Noviy Khronograph, 337 p. (in Russian)
- Butueva Z.A. (2015) The development of family forms of social service for the elderly. *Vestnik Buryatsogo universiteta*, no 5, pp. 96–101 (in Russian)
- Chadha N. (2004) Integrational Relationships. An Indian Perspective. *Journal of Intergenerational Relationships*, no 2, pp. 63–73.
- Golubeva A., Khabarova G. (2018) Family care as instrument of softening social risks at periphery. *Gerontology*, no 6, pp. 102–108 (in Russian)
- Guangya L. (2006) Recent Developments in Institutional Elder Care in China. *Journal of Aging and Social Policy*, vol. 18, pp. 85–108.
- Levy C. (2014) Adult Foster Care. *Journal of Nursing and Care*, no 3, p. 156.
- Merdoch J. (2003) *Social Structure*. Moscow: OGI, 608 p. (in Russian)
- Mollica R. et al (2008) *Adult Foster Care: A Resource for Older Adults*. New Brunswick (N.J.): Rutgers Center, 39 p.
- Mollica R. et al (2009) *Building Adult Foster Care: What States Can Do*. Washington: Public Policy Institute, 227 p.
- Pfeifer G. (2018) An Alternative to Assisted Living and Nursing Homes for Adults. *The American Journal of Nursing*, issue 10, pp. 14–16.
- Vasil'shikov V.M., Chikarina L. Ya. (2013) Foster family for an elderly person: state policy, regional practice. *Trud i sotsial'nye otnosheiya*, no 10, pp. 16–21 (in Russian)
- Vishnevskiy A.G. (2008) The evolution of the Russian family. The crisis of family values from historical perspective. *Ekologiya i zhizn'*, no 7, pp. 4–11 (in Russian)
- Xu A., Xia Y. (2014) The Changes in Mainland Chinese Families during the Social Transition: A Critical Analysis. *Journal of Comparative Family Studies*, no 45, pp. 31–53.