

кардинальных мер, направленных на формирование в стране как общих условий развития цивилизованных рыночных отношений, так и специфических, относящихся непосредственно к решению задачи привлечения иностранных инвестиций.

В числе мер по активизации инвестиций надо отметить:

- срочное рассмотрение и принятие Думой нового закона об иностранных инвестициях в России;
- создание системы приема иностранного капитала, включающей широкую и конкурентную

сеть государственных институтов, коммерческих банков и страховых компаний, страхующих иностранный капитал от политических и коммерческих рисков, а также информационно-посреднических центров, занимающихся подбором и заказом актуальных для России проектов, поиском заинтересованных в их реализации инвесторов и оперативным оформлением сделок «под ключ».

На наш взгляд, применение перечисленных мер будет способствовать притоку национальных и иностранных инвестиций.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ

В. А. Цветков - доцент кафедры гражданского права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, судья Первомайского районного суда г. Омска

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» предусмотрена передача с 1 января 2008 г. полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления. В рамках действующего законодательства органы опеки и попечительства являются специализированными органами по защите прав и интересов недееспособных или не полностью дееспособных граждан, к которым относятся и несовершеннолетние. В городе Омске, например, полномочия органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних возложены на департамент образования Администрации г. Омска¹, а в отношении граждан, признанных судом недееспособными вследствие психического расстройства или ограниченных судом в дееспособности вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркоти-

ческими средствами, - на департамент здравоохранения Администрации г. Омска².

Организация работы органов опеки и попечительства на уровне местного самоуправления далека от совершенства. Причинами этого являются отсутствие необходимой нормативной правовой базы, административного контрольного органа, ненадлежащее методическое сопровождение данной деятельности, недостаточное для качественного и эффективного осуществления полномочий количество специалистов.

Основная цель внесения указанных изменений в действующее законодательство - необходимость совершенствования деятельности органов опеки и попечительства, переход на более высокий уровень организации этой деятельности. Помещение примерно 30 % выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в детские государственные интернатные учреждения при провозглашении принципа приоритетного устройства ребенка в семью указывает на неэффективность работы органов опеки и попечительства.

Особое место в организации работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних

¹ См.: Положение о департаменте образования Администрации города Омска [Электронный ресурс] : утв. постановлением мэра г. Омска от 21 авг. 2006 г. № 252-п (п. 22). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Вестник Омского юридического института. 2009. № 1 (10)

² См.: Положение о департаменте здравоохранения Администрации города Омска [Электронный ресурс] : утв. постановлением мэра г. Омска от 10 авг. 2005 г. № 390-п (п. 20). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нии несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации [Электронный ресурс] // Приложение к Письму Минобрнауки Российской Федерации от 25 июня 2007 г. № АФ-226/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

должно занимать обеспечение гарантий права ребенка жить и воспитываться в семье³. Данное право закреплено в основных международных документах по вопросам защиты прав и законных интересов детей (в частности, в Конвенции о правах ребенка), а также в российском законодательстве (ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации).

В связи с этим приоритетным направлением деятельности органов опеки и попечительства по защите права ребенка на семью должна стать организация профилактической работы с семьями и детьми, предусматривающая создание условий для своевременного выявления и коррекции проблем на ранней стадии семейного неблагополучия, сохранения ребенку во всех возможных случаях его родной семьи. Инициирование вопроса о лишении родительских прав должно рассматриваться в качестве крайней меры воздействия на родителей, применяемой только в тех случаях, когда иные меры не дали результата. При этом органам опеки и попечительства следует принять меры по организации реабилитационной работы с родителями, лишенными родительских прав или ограниченными в родительских правах, оказанию им необходимой помощи с целью восстановления семьи.

Работа органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних ориентирована на борьбу с последствиями, а не причинами социального сиротства. Выявление детей и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации, изъятие детей из семьи, установление их статуса, устройство, лишение родителей родительских прав – вот схема работы действующих на данный момент органов опеки и попечительства. В такой схеме нет места для профилактической, реабилитационной работы ни с ребенком, ни с его родителями.

В качестве объектов профилактической и реабилитационной работы органа опеки и попечительства должны рассматриваться не только дети, оставшиеся без попечения родителей, но и дети, еще не лишившиеся родительского попечения, находящиеся в обстановке, представляющей угрозу их жизни, здоровью или препятствующей их воспитанию, прежде всего, дети из семей, где родители (иные законные представители) не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и содержанию своих детей, отрицательно влияют на их

поведение либо жестоко обращаются с ними.

Обязанность органов опеки и попечительства осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с такими детьми (при необходимости - и с другими категориями несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства) должна быть закреплена в законодательстве субъекта Российской Федерации⁴.

С учетом изложенного наиболее целесообразно возложить функции по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних на органы социальной защиты несовершеннолетних, которые обладают необходимыми для осуществления профилактики и реабилитации специализированными учреждениями. Безусловно, организация и осуществление данных полномочий должны осуществляться непосредственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а не делегироваться органам местного самоуправления, поскольку в данном случае не будут достигнуты вышеуказанные цели.

Организация работы органов опеки и попечительства может быть организована двумя способами: 1) путем возложения полномочий по опеке и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в полном объеме на один исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) путем возложения работы по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних и отдельных категорий совершеннолетних граждан на разные уполномоченные исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации⁵.

В Омской области вопрос о создании единого органа или передаче полномочий по опеке и попечительству одному органу государственной власти Омской области положительно решен не был. В результате принято решение о распределении полномочий по опеке и попечительству между органами государственной власти Омской области. В частности, с учетом задач и специфики деятельности государственных органов полномочия по организации опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних предполагается возложить на Министерство образования Омской области, в отношении совершеннолетних лиц, признанных судом недееспособными или ограниченными в деес-

³ См.: Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних [Электронный ресурс] : письмо Минобрнауки Российской Федерации от 25 июня 2007 г. № АФ-226/06. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Там же.

⁵ Министерством образования и науки Российской Федерации разработана соответствующая модель закона. См.: Приложение 1 к Рекомендациям по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отноше-

пособности, - на Министерство здравоохранения Омской области, в отношении совершеннолетних дееспособных лиц, которые по состоянию здоровья не могут самостоятельно осуществлять и защищать свои права и исполнять обязанности, - на Министерство труда и социального развития Омской области.

Для осуществления эффективной работы по опеке и попечительству необходимо создание государственным органом опеки и попечительства субъекта Российской Федерации своих территориальных органов (управлений, отделов), действующих на территории одного или нескольких муниципальных образований (далее - территориальные органы опеки и попечительства).

Наиболее развита деятельность по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, а также недееспособных или ограниченных в дееспособности граждан. Такая форма попечительства, как патронаж, предусмотренная ст. 41 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ), не получила развития.

С момента введения патронажа ч. 1 ГК РФ в 1995 г. в Омской области данная форма попечительства не использовалась. Полномочия по организации и установлению попечительства в форме патронажа органами местного самоуправления не осуществлялись. В настоящее время в Омской области отсутствуют граждане, находящиеся под патронажем, предусмотренным ГК РФ. Потребность в использовании данной формы попечительства отсутствует, т. к. обращений за установлением патронажа в органы местного самоуправления и государственной власти от граждан не поступает. При этом реализацию прав граждан, которые пожелают установить патронаж, необходимо обеспечить. Сложившаяся практика позволяет сделать вывод о том, что установление попечительства в форме патронажа будет осуществляться крайне редко, в индивидуальных, исключительных случаях.

Институт патронажа над дееспособными гражданами ранее в законодательстве отсутствовал. Необходимость усиления охраны прав, интересов совершеннолетних лиц, которые сами не в состоянии в полной мере о себе позаботиться, обусловила включение норм о патронаже в ГК РФ. Обстоятельства, вызывающие потребность в патронаже, связаны с состоянием здоровья, обусловленным преклонным возрастом, тяжелым соматическим расстройством, инвалидностью, невозможностью из-за физического недуга свободно передвигаться за пределами своего дома и т. п. При этом сохраняется интеллект, способность разумно оценивать

свои поступки и действия. Такому гражданину нужен только помощник. Потребность в помощнике обычно возникает, если рядом нет близких людей, готовых оказать поддержку, в чем бы она ни выразилась.

Под патронажем как особой формой попечительства следует понимать регулярное (постоянное) оказание помощи в осуществлении прав, их защите и исполнении обязанностей совершеннолетнему дееспособному гражданину, нуждающемуся в такой помощи по состоянию своего здоровья: тяжелая болезнь, физические недостатки, немощность по старости. Наличие у гражданина, нуждающегося в помощи, детей или других родственников, обязанных по закону оказывать ему поддержку и материальную помощь, не является препятствием для установления патронажа.

Надзор за деятельностью попечителя осуществляют органы опеки и попечительства по месту жительства подопечного. С жалобой на его действия в эти органы могут обратиться как сам подопечный, так и (в его интересах) любые другие лица (родственники, соседи, медицинские и социальные работники и др.). Чтобы обезопасить подопечного от всякого рода случайностей, скрытой недобросовестности помощника, устанавливается определенный порядок оформления патронажа. Помощник назначается решением органа опеки и попечительства после того, как между ним и этими органами будет заключен договор патронажа, на что требуется согласие подлежащего патронажу лица⁶. При этом договор патронажа действующим законодательством не предусмотрен.

Патронаж как самостоятельный вид помощи дееспособным, но беспомощным гражданам может быть как безвозмездным, так и оплачиваемым за счет патронируемого лица из получаемых им доходов. Вознаграждение может выражаться в предоставлении благ как имущественного, так и немущественного характера (пользование дачей, автомашиной, комнатой в квартире, личной библиотекой и т. п.). При отсутствии всяких средств у лица, нуждающегося в помощнике, в исключительных случаях труд последнего может оплачиваться органами социальной помощи, различного рода фондами. Все эти важные для договора патронажа обстоятельства следует отражать в его тексте. В нем должны быть четко зафиксированы права и обязанности сторон (помощника и органа опеки и попечительства), а также лица, ради которого этот договор заключается. В тексте договора могут быть оговорены важные для беспомощного гражданина детали (доставка ему продуктов, приготовление

ни несовершеннолетних в субъекте Российской Федерации [Электронный ресурс] // Приложение к Письму Минобрнауки Российской Федерации от 29 июня 2007 г. № ДФ-220/06 «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

пищи, уборка, организация медицинской помощи, чтение вслух для слепых и т. п.). Договор патронажа предполагает существование систематического надзора (контроля) за его осуществлением со стороны органов опеки и попечительства, а в необходимых случаях - отчетности помощника. Особо внимания заслуживают действия помощника, даже если они основаны на доверенности, по отчуждению имущества, имущественных, жилищных и других жизненно важных прав лица, пользующегося договором патронажа. Ни одна из имущественных сделок, требующих нотариального удостоверения, не может быть совершена от имени находящегося на патронаже без согласия органов опеки и попечительства. Для обеспечения большей безопасности беспомощных лиц требуется особая тщательность в подборе помощника.

Назначенный попечитель выступает лишь в качестве помощника, советчика, человека, оказывающего практическую помощь в быту. Подопечный, являясь полностью дееспособным, имеет право сам совершать любые сделки и иные юридически значимые действия. При этом он в согласии или разрешении попечителя не нуждается. Свою помощь попечитель может осуществлять не в силу решения органа опеки и попечительства, а на основании договора поручения или договора о доверительном управлении имуществом, которые заключаются с самим подопечным - собственником имущества.

Сделки, направленные на удовлетворение бытовых потребностей подопечного и его содержание (покупка продуктов, одежды, лекарственных препаратов, предметов домашнего обихода и т. п.), попечитель (помощник) совершает с согласия подопечного или по его фактическому поручению. На эти цели используются, как правило, текущие доходы подопечного (пенсии, пособия, алименты и дополнительные средства, выплачиваемые по суду его совершеннолетними детьми, и др.).

Патронаж прекращается по требованию самого гражданина, находящегося под патронажем (независимо от мотивов этого требования); при помещении подопечного в лечебное учреждение или учреждение социальной защиты; по просьбе попечителя (помощника) при наличии уважительных причин, делающих невозможным дальнейшее осуществление его обязанностей; при отстранении попечителя (помощника) от его обязанностей при ненадлежащем их выполнении, в том числе при использовании патронажа в корыстных целях, оставлении подопечного без надзора и необходимой помощи.

Для прекращения патронажа необходимо решение соответствующего органа опеки и попечительства. Патронаж прекращается также со смертью подопечного (без вынесения соответствующего решения).

В городе Москве заявление об установлении попечительства в форме патронажа подается в муниципальное управление социальной защиты населения с приложением выписки из финансового лицевого счета либо выписки из домовой книги жилищного органа, а также медицинского заключения лечебного учреждения о состоянии здоровья и нуждаемости в постороннем уходе⁷.

Таким образом, в настоящее время необходимо совершенствование опеки и попечительства, что подтверждается и теми изменениями, которые внесены в действующее законодательство. Однако изменения в работе органов опеки и попечительства должны быть направлены, в первую очередь, на внутреннюю сторону, качественную составляющую института опеки и попечительства. На это указывается и в письме Министерства образования и науки Российской Федерации, согласно которому значимым аспектом организации работы органов опеки и попечительства должно стать установление показателей результативности и эффективности указанной деятельности⁸.

⁷ См.: Положение о порядке установления попечительства в форме патронажа над совершеннолетними дееспособными гражданами в Москве : утв. постановлением Правительства Москвы от 23 сент. 1997 г. № 692 (п. 3) // Тверская, 13. 1997. 13-19 нояб.

⁸ См.: Раздел 7 Рекомендаций по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отноше-