



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№64-ГО9-7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 июня 2009 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Меркулова В.П.,
судей Калининой Л.А., Хаменкова В.Б.

рассмотрела в судебном заседании дело по кассационным жалобам Сахалинской областной Думы, Губернатора Сахалинской области на решение Сахалинского областного суда от 13 апреля 2009 года, которым удовлетворено заявление прокурора Сахалинской области, пункт 11 статьи 1 Закона Сахалинской области от 29 марта 2006 года № 20-30 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере образования и опеки (попечительства)» и приложение № 12 к указанному закону признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления в законную силу решения суда.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение законным и обоснованным, а поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

в соответствии с пунктом 11 статьи 1 Закона Сахалинской области от 29 марта 2006 года № 20-30 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере образования и опеки

(попечительства)» государственные полномочия Сахалинской области по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству переданы органам местного самоуправления муниципальных образований в Сахалинской области.

Приложением 12 к Закону определена методика расчета годового объема финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления муниципальных образований для осуществления государственных полномочий по организации и осуществлению деятельности по опеке и попечительству.

Прокурор Сахалинской области обратился в суд с заявлением о признании приведенных норм противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу, сославшись на их противоречие Федеральному закону от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», статье 3, 31 Гражданского кодекса РФ, пункту 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В обоснование заявления указал, что правовое регулирование установлено с превышением нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в области организации опеки и попечительства.

Сахалинская областная Дума, Губернатор Сахалинской области с заявлением не согласились.

Решением Сахалинского областного суда от 13 апреля 2009 года заявление прокурора Сахалинской области удовлетворено, пункт 11 статьи 1 Закона Сахалинской области от 29 марта 2006 года № 20-30 «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере образования и опеки (попечительства)» и приложение № 12 к указанному закону признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления в законную силу решения суда.

В кассационных жалобах Сахалинской областной Думы, Губернатора Сахалинской области поставлен вопрос об отмене решения, как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права.

Участвующим в деле прокурором относительно кассационных жалоб поданы возражения.

Изучив доводы кассационных жалоб, проверив материалы дела Судебная коллегия не находит их подлежащими удовлетворению.

Предоставленная федеральным законодателем субъекту Российской Федерации возможность передачи органам местного самоуправления отдельных полномочий субъекта Российской Федерации по вопросу организации опеки и попечительства, отнюдь не означает абсолютного усмотрения субъекта Российской Федерации в данном вопросе.

Согласно статье 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями), статье 19 Федерального закона

от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» передача органам местного самоуправления государственных полномочий по вопросам совместного ведения допускается, если это не противоречит федеральным законам.

В соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» организация и деятельность опеки и попечительства по своей юридической природе носит комплексный характер, затрагивает сферы образования, медицинской помощи, социальных услуг, а также непосредственно организационную деятельность, связанную с установлением и осуществлением опеки и попечительства, что и предопределило особенности правового регулирования на региональном уровне в этой сфере.

Нормотворческая деятельность субъекта Российской Федерации по вопросам опеки и попечительства поставлена в прямую зависимость от настоящего Федерального закона: на уровне субъектов Российской Федерации могут быть урегулированы вопросы, связанные с организацией и осуществлением опеки и попечительства, не нашедших отражения в настоящем Федеральном законе.

Определение субъекта государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству, его задач, принципов, требований к акту, регламентирующему деятельность такого рода органа, механизмов его взаимоотношений с органами местного самоуправления, иными организациями – это прерогатива федерального законодателя.

Так, в силу предписаний части 4 статьи 3, части 2 статьи 6, статьи 8 прямо вытекает, что органы опеки и попечительства создаются актом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не в структуре органов местного самоуправления, как это фактически установлено оспариваемым региональным законом, а в структуре исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, при этом, с обязательным указанием в этом акте статуса создаваемого органа как органа опеки и попечительства, а, следовательно, с обязательным указанием и полномочий по выявлению и учету граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства; обращению в суд с заявлением о признании гражданина недееспособным или об ограничении его дееспособности, а также о признании подопечного дееспособным, если отпали основания, в силу которых гражданин был признан недееспособным или был ограничен в дееспособности; по установлению опеки или попечительства; по осуществлению надзора за деятельностью опекунов и попечителей, деятельностью организаций, в которые помещены недееспособные или не полностью дееспособные граждане; по освобождению и отстранению в соответствии с настоящим Федеральным законом опекунов и попечителей от исполнения ими своих обязанностей; по выдаче в соответствии с настоящим Федеральным законом разрешений на совершение сделок с имуществом подопечных; по заключению договоров доверительного управления имуществом подопечных в соответствии со статьей 38 Гражданского кодекса Российской Федерации; по представлению законных интересов несовершеннолетних граждан и недееспособных граждан,

находящихся под опекой или попечительством, в отношениях с любыми лицами (в том числе в судах), если действия опекунов или попечителей по представлению законных интересов подопечных противоречат законодательству Российской Федерации и (или) законодательству субъектов Российской Федерации или интересам подопечных, либо если опекуны или попечители не осуществляют защиту законных интересов; по выдаче разрешений на раздельное проживание попечителей и их несовершеннолетних подопечных в соответствии со статьей 36 Гражданского кодекса Российской Федерации; по подбору, учету и подготовке в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание в иных установленных семейным законодательством формах; по оказанию содействия опекунам и попечителям, по проверке условий жизни подопечных, обеспечению сохранности их имущества, а также исполнению опекунами или попечителями требований к осуществлению ими прав, исполнению обязанностей опекунов или попечителей, определяемых в соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона «Об опеке и попечительстве».

Что же касается, органов местного самоуправления, в соответствии со статьями 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» федеральный законодатель предоставляет органам местного самоуправления поселений, муниципальных районов и городских округов с 1 января 2008 года право на участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству. Аналогичным образом механизм взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти в этой сфере решен Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». По смыслу части 3 статьи 6 указанного Федерального закона деятельность по отбору и подготовке граждан, выразивших желание стать опекунами или попечителями либо принять детей, оставшихся без попечения родителей, в семью на воспитание, осуществляется органом опеки и попечительства во взаимосвязи с органами местного самоуправления, а также в равной мере другими органами исполнительной власти субъекта, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, образовательными организациями, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Сопоставительный анализ вышепоименованных федеральных норм и оспариваемых положений приводит к выводу о том, что субъект Российской Федерации, наделяя органы местного самоуправления государственными полномочиями в области опеки и попечительства фактически своим законом определил органы местного самоуправления в качестве субъектов государственного регулирования деятельности по опеке и попечительству, и таким образом, установил иное правовое регулирование, чем это сделано федеральным законодателем.

При такой ситуации, Судебная коллегия находит выводы суда первой инстанции о противоречии оспариваемых положений федеральному законодательству основанными на правильном истолковании норм материального Закона, подлежащего применению по данному делу, а, следовательно, решение – не подлежащим отмене.

С учетом изложенного, руководствуясь статьями 360, 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Сахалинского областного суда от 13 апреля 2009 года оставить без изменения, а кассационные жалобы Сахалинской областной Думы, Губернатора Сахалинской области – без удовлетворения.

Председательствующий



Судьи

