

✕



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 81-Г09-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

5 августа 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Меркулова В.П.,
судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Совета народных депутатов Кемеровской области на решение Кемеровского областного суда от 4 мая 2009 года, которым признаны недействующими и не подлежащими применению с момента вступления в силу решения суда отдельные положения закона Кемеровской области от 8 апреля 2008 года № 13-ОЗ (в редакции от 25 марта 2009 года) «О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.В., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

26 марта 2008 года Советом народных депутатов Кемеровской области принят, 8 апреля 2008 года губернатором Кемеровской области подписан закон Кемеровской области № 13-ОЗ «О патронатном и гостевом воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

25 марта 2009 года Советом народных депутатов Кемеровской области принят, 3 апреля 2009 года губернатором Кемеровской области подписан закон Кемеровской области № 27-ОЗ «О внесении изменений в закон Кемеровской области «О патронатном и гостевом воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Закон от 3 апреля 2009 года № 27-ОЗ опубликован в газете «Кузбасс» № 59 от 4 апреля 2009 года, вступил в законную силу на следующий день со дня официального опубликования.

Прокурор Кемеровской области обратился в Кемеровский областной суд с заявлением о признании недействующим закона Кемеровской области от 8 апреля 2008 года № 13-ОЗ (в редакции от 25 марта 2009 года) с момента вступления в силу Федеральных законов от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об опеке и попечительстве», ссылаясь на то, что базовые статьи 1, 2, 4, 8, 9 закона Кемеровской области № 13-ОЗ противоречат требованиям статей 121, 123, 145, 155 Семейного кодекса РФ и 14, 15, 16 Федерального закона «Об опеке и попечительстве», вступившего в силу с 1 сентября 2008 года.

Представители Совета народных депутатов Кемеровской области, губернатора Кемеровской области против удовлетворения заявления прокурора возражали, указывая, что семейное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, федеральное законодательство не регулирует правоотношений в области патронатного воспитания, полагали, что доводы прокурора о несоответствии оспариваемого Закона статьям 121, 123, 145 Семейного кодекса РФ, статьям 14, 15, 16 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» являются несостоятельными, поскольку патронат не является формой опеки и попечительства.

Решением Кемеровского областного суда от 4 мая 2009 года требования прокурора удовлетворены частично: признаны недействующими в части статьи 1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 12; недействующими полностью статьи 5, 8 закона Кемеровской области от 8 апреля 2008 года № 13-ОЗ (в редакции от 25 марта 2009 года) «О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В кассационной жалобе Совета народных депутатов Кемеровской области ставится вопрос об отмене указанного решения суда ввиду неправильного толкования норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

Согласно преамбуле закона Кемеровской области № 13-ОЗ он принят в соответствии со статьей 123 Семейного кодекса РФ в целях развития семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, реализации права ребенка жить и воспитываться в семье.

Названный закон оспаривается прокурором ввиду несоответствия нормам статей 121, 123, 145, 155 Семейного кодекса РФ и статей 14, 15, 16 Федерального закона «Об опеке и попечительстве».

Согласно статье 123 Семейного кодекса РФ (пункт 1) дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление, удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью, а при отсутствии такой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (статья

155.1. настоящего Кодекса) (в редакции Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ).

В соответствии с пунктом 6 статьи 145 Семейного кодекса РФ, введенным Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ, устройство ребенка под опеку или попечительство допускается в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Согласно статье 14 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» установление опеки или попечительства допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства (в том числе по договору о приемной семье либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании)).

Проанализировав приведенные нормы, суд пришел к правильному выводу о том, что патронатное воспитание является одним из видов опеки и попечительства. При этом суд обоснованно исходил из того, что оспариваемый закон Кемеровской области «О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» не должен противоречить Федеральному закону «Об опеке и попечительстве», содержащему нормы о патронатном воспитании.

Статьей 1 закона Кемеровской области «О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дано понятие патронатного воспитания. Патронатное воспитание - устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содержащихся в учреждениях всех типов (образовательных, воспитательных, лечебных учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других), на воспитание к патронатному воспитателю по месту жительства патронатного воспитателя на основании и в соответствии с договором о патронатном воспитании при сохранении за учреждением прав и обязанностей опекуна (попечителя).

Подпункт 6 пункта 2 статьи 2 названного закона содержит указание о том, что дети, переданные на патронатное воспитание, продолжают входить в контингент воспитанников учреждения посредством того, что продолжают числиться в данном учреждении.

Статьей 3 закона определен порядок отбора патронатных воспитателей, предусматривающий в том числе подачу кандидатом в патронатные воспитатели заявления в учреждение, в котором содержится ребенок, с приложением документов (пункт 2), проведение учреждением психологического тестирования кандидата в патронатные воспитатели и первоначального отбора кандидатов в патронатные воспитатели (пункты 3, 4), направление учреждением письменного представления на кандидата, согласованного учреждением, в орган опеки и попечительства (пункт 5), проведение собеседования с кандидатом в патронатные воспитатели с участием руководителя учреждения (пункт 7).

Статья 4 закона предусматривает, что договор о патронатном воспитании заключается между органом опеки и попечительства, учреждением и патронатным воспитателем (пункт 1), должен содержать все права и обязанности учреждения, предусмотренные настоящим законом (пункт 2), может быть досрочно расторгнут по инициативе учреждения (пункт 5), в случае прекращения договора о патронатном воспитании, а также в случае его досрочного расторжения ребенок передается в учреждение (пункт 6).

Статья 7 закона предусматривает права, обязанности и ответственность патронатного воспитателя, в том числе применительно к учреждению.

Статьей 8 закона определены полномочия учреждения в сфере патронатного воспитания.

Статьей 9 закона определены полномочия органов опеки и попечительства в сфере патронатного воспитания, в том числе применительно к учреждению.

Пунктом 1 статьи 12 закона определены виды контроля учреждения за осуществлением патронатного воспитания, а пункт 2 предусматривает осуществление органами опеки и попечительства контроля за исполнением учреждением требований, предусмотренных пунктом 1 статьи 12.

Таким образом, нормы статей 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 12 закона Кемеровской области «О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусматривают устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание к патронатному воспитателю на основании трехстороннего договора между органом опеки и попечительства, администрацией учреждения, где воспитывается ребенок, и патронатным воспитателем. При этом законным представителем ребенка остается учреждение. Ребенок продолжает числиться в учреждении, за последним сохраняются функции по защите и осуществлению прав ребенка. Учреждению предоставляются права, обязанности и полномочия по осуществлению контроля за патронатным воспитанием.

Разрешая требования прокурора, суд пришел к правильному выводу о том, что названные нормы закона Кемеровской области противоречат требованиям федерального законодательства.

В частности, статья 1 закона, содержащая положения о том, что передаче на воспитание к патронатному воспитателю подлежат лишь дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, содержащиеся в учреждениях всех типов, за учреждением сохраняются права и обязанности опекуна, положения подпункта 6 пункта 2 статьи 2 закона о том, что дети, переданные на патронатное воспитание, продолжают входить в контингент воспитанников учреждения и числиться в учреждении, противоречат пункту 1 статьи 123 Семейного кодекса РФ. Согласно названному пункту дети, оставшиеся без попечения родителей, подлежат передаче в семью на воспитание (усыновление, удочерение), под опеку или попечительство, в приемную семью либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в патронатную семью), а при отсутствии таковой возможности в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всех типов (статья 155.1. настоящего Кодекса) (в редакции Федерального закона от 24 апреля 2008

года № 49-ФЗ). До устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью или в организации, указанные в пункте 1 настоящей статьи, исполнение обязанностей опекуна (попечителя) детей временно возлагается на органы опеки и попечительства (в редакции Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ).

Таким образом, Семейный кодекс РФ предоставляет право на воспитание в патронатной семье всем детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а не только детям, содержащимся в учреждениях всех типов.

Согласно статье 155.2. Семейного кодекса РФ организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вправе осуществлять только временную передачу детей в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

В соответствии со статьей 121 Семейного кодекса РФ (в редакции Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ) защита прав и интересов детей в случаях отсутствия родительского попечения возлагается на органы опеки и попечительства, которые выявляют детей, оставшихся без попечения родителей, ведут учет таких детей и избирают формы их устройства, исходя из конкретных обстоятельств утраты попечения родителей (статья 123 настоящего Кодекса), а также осуществляют последующий контроль за условиями их содержания, воспитания и образования. Указанной статьей запрещена деятельность других юридических и физических лиц, кроме органов опеки и попечительства, по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей.

Статья 7 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предусматривает, что обязанности по надзору за деятельностью опекунов и попечителей, по контролю за сохранностью имущества и за управлением имуществом граждан, находящихся под опекой и попечительством, возложены на органы опеки и попечительства, а не на учреждения.

В соответствии с пунктом 6 статьи 145 Семейного кодекса РФ (введенным Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ) устройство ребенка под опеку или попечительство допускается в соответствии с Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» по договору об осуществлении опеки или попечительства, в том числе по договору о приемной семье, либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании).

Согласно статье 14 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» установление опеки или попечительства допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства (в том числе по договору о приемной семье либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании)). Договор об осуществлении опеки или попечительства заключается с опекуном или попечителем в соответствии со статьей 16 настоящего Федерального закона.

Статья 16 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предусматривает, что договор об осуществлении опеки и попечительства

заключается на возмездных условиях между органом опеки и попечительства и опекуном или попечителем, т.е. является двусторонним договором.

С учетом изложенного правильным является вывод суда о том, что нормы оспариваемого закона Кемеровской области «О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (статья 4), содержащие указание на участие в договоре о патронатном воспитании учреждения, предусматривающие права учреждения, в частности, право на досрочное расторжение договора, противоречат требованиям федерального законодательства.

Статьей 14 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» предусмотрено, что опека или попечительство по договору об осуществлении опеки или попечительства устанавливается на основании акта органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя, исполняющих свои обязанности возмездно. При установлении опеки или попечительства по договору об осуществлении опеки или попечительства права и обязанности опекуна или попечителя относительно представительства и защиты прав и законных интересов подопечного возникают с момента принятия органом опеки и попечительства акта о назначении опекуна или попечителя, исполняющих свои обязанности возмездно.

Статьи 15 и 16 Федерального закона «Об опеке и попечительстве» закрепляют положение о том, что обязанности по осуществлению опеки и попечительства осуществляются только опекуном или попечителем. При этом опекун или попечитель (соответственно и патронатный воспитатель) являются законными представителями подопечного.

Исходя из того, что федеральное законодательство не предусматривает участия учреждения в патронатном воспитании, суд обоснованно признал противоречащими федеральному законодательству и недействующими положения статьи 3, 7, 8, 9 и 12 оспариваемого Закона, устанавливающих порядок отбора патронатных воспитателей с участием учреждения, права, обязанности и ответственность патронатного воспитателя применительно к учреждению, полномочия органов опеки и попечительства в сфере патронатного воспитания применительно к учреждению, полномочия учреждения в сфере патронатного воспитания, а также предусматривающих контроль со стороны учреждения за осуществлением патронатного воспитания (пункт 1 статьи 12) и контроль со стороны органов опеки и попечительства за исполнением учреждением требований, предусмотренных пунктом 1 статьи 12.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что судом правильно применены и истолкованы нормы материального закона, с учетом изменений, внесенных в Семейный кодекс РФ Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 49-ФЗ, и с учетом вступления в силу Федерального Закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», определившего патронатную семью разновидностью опеки и попечительства.

Доводы кассационной жалобы Совета народных депутатов Кемеровской области сводятся к тому, что патронат не является видом опеки и попечительства, к правоотношениям, урегулированным законом Кемеровской

области «О патронатном воспитании детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», не применяется Федеральный закон «Об опеке и попечительстве».

Указанные доводы не могут явиться основанием к отмене решения суда, поскольку основаны на неправильном толковании закона. Аналогичные доводы являлись предметом исследования суда и получили его оценку. Позиция суда изложена в решении и является, с точки зрения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, правильной.

Что касается довода кассационной жалобы о неправомерном взыскании с Совета народных депутатов Кемеровской области госпошлины в полном размере при частичном удовлетворении заявленных требований, то он также не может явиться основанием к отмене решения. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 года № 48 (пункт 29) разъяснил, что к категории дел о признании недействующими нормативных правовых актов не могут применяться положения части 1 статьи 98, части 1 статьи 102 и части 3 статьи 103 Гражданского процессуального кодекса РФ, регламентирующие распределение судебных расходов при частичном удовлетворении заявленных требований, исходя из неимущественного характера требований.

Не усматривая оснований к отмене решения суда по доводам кассационной жалобы, руководствуясь статьями 360, 361 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Кемеровского областного суда от 4 мая 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу Совета народных депутатов Кемеровской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи