



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№64-Г10-14

## О ПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 августа 2010 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда  
Российской Федерации

в составе

председательствующего Еременко Т.И.,  
судей Калининой Л.А., Анишиной В.И.

рассмотрела в судебном заседании кассационную жалобу на решение Сахалинского областного суда от 10 июня 2010 года, которым удовлетворено заявление прокурора Сахалинской области о признании недействующим пункта 1.4 Административного регламента по исполнению государственных функций регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, министерства образования Сахалинской области, утвержденного постановлением правительства Сахалинской области от 16 февраля 2010 года № 42.

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

### установила:

прокурор Сахалинской области обратился в Сахалинский областной суд с заявлением о признании недействующим пункта 1.4 Административного регламента по исполнению государственных функций регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, министерства образования Сахалинской области, утвержденного постановлением правительства Сахалинской области от 16 февраля 2010 г. № 42, изложенного в следующей редакции:

«1.4 Организационно-техническое обеспечение, консультирование, информационно-аналитическое обеспечение осуществляется через

подведомственное учреждение министерства образования Сахалинской области (далее – Министерство образования) – государственное учреждение «Центр семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Центр)».

В обоснование заявления сослался на противоречие данного положения статье 1 Федерального закона от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», пунктам 5, 10 Правил ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, осуществления контроля за его формированием и использованием, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 217, в силу предписаний которых функции регионального оператора государственного банка данных о детях является полномочием органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Соответственно, по мнению прокурора, именно данный орган исполнительной власти должен выполнять консультирование, организационно-техническое и информационно-аналитическое обеспечение, а не государственное учреждение «Центр семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей», как это предусмотрено субъектом Российской Федерации.

Считая, что поскольку государственное учреждение «Центр семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей» распоряжением администрации Сахалинской области от 12 апреля 2007 г. № 226-ра создано для осуществления отдельных управлеченческих функций, а переданные Центру функции регионального оператора государственного банка о детях, оставшихся без попечения родителей, имеют технический характер, являются действиями по ведению учёта в рамках компьютерной базы и на бумажном носителе, а следовательно, не относятся к функциям регионального оператора в смысле постановления Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием», правительство Сахалинской области возражало против удовлетворения заявления прокурора.

Решением Сахалинского областного суда от 10 июня 2010 г. заявление прокурора Сахалинской области удовлетворено, пункт 1.4 Административного регламента по исполнению государственных функций регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, министерства образования Сахалинской области, утверждённого постановлением правительства Сахалинской области от 16 февраля 2010 г. № 42, признан противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

В кассационной жалобе правительство Сахалинской области просит решение отменить, как постановленное с нарушением норм процессуального и материального права. Суть доводов сводится к неправильному

истолкованию судом первой инстанции норм материального закона, регулирующего спорное правоотношение.

Относительно кассационной жалобы прокурором Сахалинской области поданы возражения.

Изучив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия не находит их подлежащими удовлетворению ввиду отсутствия оснований для отмены решения в порядке, предусмотренном статьёй 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Признавая недействующей оспариваемое прокурором положение, суд исходил из того, что, устанавливая сроки и последовательность административных процедур и административных действий министерства образования Сахалинской области по реализации им государственной функции регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и в связи с этим предусмотрев возможность осуществления организационно-технического обеспечения, консультирования, информационно-аналитического обеспечения через подведомственное ему (министерству образования Сахалинской области) учреждение – государственное учреждение «Центр семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей», правительство Сахалинской области действовало неправомерно, поскольку фактически установило иной круг субъектов, исполняющих функцию регионального оператора государственного банка данных о детях, чем это регламентировано федеральным законодателем.

Такой вывод согласуется с нормами Федерального закона от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», Правил ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием», устанавливающих порядок формирования и использования государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, системный анализа которых показывает, что полномочия по организационно-техническому, консультативному, информационно-аналитическому обеспечению функции регионального оператора государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, раскрывают содержание указанной государственной функции, подлежащей исполнению уполномоченным органом исполнительной власти. Иное означало бы произвольный доступ к информации, являющейся конфиденциальной информацией о детях, пользование которой в силу прямого указания названного федерального закона, осуществляется ограниченным кругом субъектов.

Согласно статье 1 Федерального закона от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ

«О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, - это совокупность информационных ресурсов, сформированных на уровне субъектов Российской Федерации (региональный банк данных о детях) и на федеральном уровне (федеральный банк данных о детях), а также информационные технологии, реализующие процессы сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и предоставления гражданам, желающим принять детей на воспитание в свои семьи, документированной информации о детях, оставшихся без попечения родителей и подлежащих устройству на воспитание в семью в соответствии с законодательством Российской Федерации; региональный банк данных о детях - часть государственного банка данных о детях, содержащая документированную информацию о детях, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории одного из субъектов Российской Федерации и не устроенных органами опеки и попечительства на воспитание в семью по месту фактического нахождения таких детей, а также документированную информацию о гражданах, желающих принять детей на воспитание в свои семьи и обратившихся за соответствующей информацией к региональному оператору государственного банка данных о детях; региональный оператор государственного банка данных о детях - это орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который в случаях, установленных статьёй 122 Семейного кодекса Российской Федерации, организует устройство детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью.

Частью 3 статьи 122 Семейного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что орган опеки и попечительства в течение месяца со дня поступления сведений, указанных в пунктах 1 и 2 данной статьи, обеспечивает устройство ребёнка и при невозможности передать ребёнка на воспитание в семью направляет сведения о таком ребёнке по истечении указанного срока в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации для учёта в региональном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца со дня поступления сведений о ребёнке организует его устройство в семью граждан, проживающих на территории данного субъекта Российской Федерации, а при отсутствии такой возможности направляет указанные сведения в федеральный орган исполнительной власти, определяемый Правительством Российской Федерации, для учёта в федеральном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и оказания содействия в последующем устройстве ребёнка на воспитание в семью граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Одним из обязательных требований к формированию и использованию государственного банка данных о детях в силу статьи 4 Федерального закона «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» является стандартизация документированной

информации о детях, оставшихся без попечения родителей, и гражданах, желающих принять детей на воспитание в свои семьи, а также её программно-техническое обеспечение (в том числе унификация процессов ввода, обработки, хранения, восстановления, дублирования и предоставления указанной информации) в целях создания единой коммуникационной среды региональных банков данных о детях и федерального банка данных о детях.

В соответствии с пунктом 5 Правил ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2002 г. № 217 «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, и осуществления контроля за его формированием и использованием», региональный оператор формирует региональный банк данных о детях на основании сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, поступивших из органов опеки и попечительства, осуществляет учёт этих детей и организует их устройство на воспитание в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

В пунктах 10, 11 названных Правил определены функции регионального оператора по ведению государственного банка данных о детях, согласно которым он ведёт учёт детей, оставшихся без попечения родителей; учет сведений об обратившихся гражданах, желающих принять ребёнка на воспитание в свою семью; знакомит граждан, желающих принять ребёнка на воспитание в свою семью, с порядком предоставления сведений о ребёнке, оставшемся без попечения родителей, находящихся в государственном банке данных о детях, и с перечнем документированной информации о гражданине, основаниями и целями документирования этой информации и порядком её использования; рассматривает документы граждан, желающих принять ребенка на воспитание в свою семью; документирует информацию о гражданах, желающих принять ребёнка на воспитание в свою семью; предоставляет сведения о детях, оставшихся без попечения родителей, гражданам, желающим принять ребёнка на воспитание в свою семью, сведения о которых внесены в государственный банк данных о детях; выдает гражданам, желающим принять ребенка на воспитание в свою семью, направление на посещение выбранного ими ребёнка, оставшегося без попечения родителей; организует работу по информированию населения Российской Федерации о детях, оставшихся без попечения родителей и подлежащих устройству на воспитание в семье; предоставляет гражданам, желающим принять ребёнка на воспитание в свою семью, информацию о соответствующих нормативных правовых актах, справочные материалы и консультирует их по вопросам устройства на воспитание в семьи детей, оставшихся без попечения родителей.

Региональный оператор помимо функций, указанных в пункте 10 данных Правил, осуществляет совместно с органами опеки и попечительства соответствующего субъекта Российской Федерации координацию работы по

организации устройства детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, а также иные функции, связанные с формированием и использованием регионального банка данных о детях.

В соответствии с пунктами 32, 33 Правил ведения государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, региональный оператор ежегодно проверяет соответствие количества детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учёте в региональном банке данных о детях, количеству детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся в воспитательных, лечебно-профилактических учреждениях, учреждениях социальной защиты населения и других аналогичных учреждениях, в которых находятся дети, оставшиеся без попечения родителей; соблюдение органами опеки и попечительства сроков передачи в региональный банк данных сведений о детях, оставшихся без попечения родителей, и информации о прекращении учёта сведений о детях, оставшихся без попечения родителей; соблюдение порядка передачи информации об изменениях данных ребёнка, оставшегося без попечения родителей, содержащихся в анкете ребёнка; регулярно (не реже одного раза в 3 месяца) направляет информацию о результатах проверок руководителям органов опеки и попечительства для принятия соответствующих мер, то есть анализирует эту работу.

Ссылки правительства Сахалинской области на статью 120 Гражданского кодекса Российской Федерации, часть 3 статьи 26.11 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дающих право органам государственной власти создавать государственные учреждения для осуществления определённых управлеченческих функций, не могут повлиять на правовую судьбу судебного решения.

Включая законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в систему правовых регуляторов общественных отношений, федеральный законодатель одновременно поставил нормотворческую деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов в прямую зависимость от федерального закона.

В силу частей 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями 1 и 2 данной статьи.

Исходя из того, что Федеральный закон от 16 апреля 2001 г. № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения

родителей» является специальным законом, которым установлен не только порядок формирования и использования государственного банка данных о детях, но и определён субъект, осуществляющий функции регионального оператора государственного банка данных о детях, а также механизм его взаимодействия с органами государственной власти, суд обоснованно руководствовался при вынесении решения положениями этого Федерального закона, а не Гражданского кодекса Российской Федерации, на чем настаивает правительство Сахалинской области.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**о п р е д е л и л а:**

решение Сахалинского областного суда от 10 июня 2010 г. оставить без изменения, кассационную жалобу правительства Сахалинской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи