ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №56-Г11-14

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 21 сентября 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В., Анишиной В.И.

при секретаре Алёшиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению прокурора Приморского края о признании постановления Губернатора Приморского края от 26 апреля 2011 г. № 28-пг «О внесении изменений в постановление Губернатора Приморского края от 23 декабря 2005 г. № 233-пг «О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» противоречащим законодательству и недействующим в той части, в которой не предусматривается утверждение персонального состава Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, по кассационной жалобе Губернатора Приморского края на решение суда Приморского края от 20 июля 2011 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Губернатора Приморского края по доверенности Горбенко И.В., поддержавшей доводы жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда законным и обоснованным, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

23 декабря 2005 г. принято постановление Губернатора Приморского края от № 233-пг «О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав», которое опубликовано в изданиях «Утро России» от 31 декабря 2005 г., № 202 (3447) и «Приморской газете» от 31 декабря 2005 г., № 1.

Постановлением Губернатора Приморского края от 26 апреля 2011 г. № 28-пг, опубликованным в «Приморской газете» от 29 апреля 2011 г., № 31 (533), (далее – Постановление) в вышеуказанное постановление внесены изменения, в соответствии с которыми утверждён новый состав Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (по должностям):

«Вице-губернатор Приморского края по вопросам социальной сферы, занятости населения, государственной регистрации актов гражданского состояния, председатель комиссии;

начальник управления по организации деятельности участковых уполномоченных милиции и подразделений по делам несовершеннолетних милиции общественной безопасности УВД по Приморскому краю, заместитель председателя комиссии (по согласованию);

директор департамента образования и науки Приморского края, заместитель председателя комиссии;

специалист-эксперт секретариата аппарата Администрации Приморского края, ответственный секретарь комиссии.

Члены комиссии:

депутат Законодательного Собрания Приморского края, заместитель председателя комитета по социальной политике и защите прав граждан Законодательного Собрания Приморского края (по согласованию);

заместитель начальника Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Приморскому краю (по согласованию);

начальник подразделения по делам несовершеннолетних Владивостокского линейного отдела внутренних дел на транспорте (по согласованию);

заместитель начальника отдела анализа социальных процессов региона управления внутренней политики Приморского края;

заместитель начальника Управления Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по Приморскому краю, курирующий организацию межведомственного взаимодействия (по согласованию);

начальник управления по физической культуре и спорту Приморского края;

директор департамента здравоохранения Приморского края;

заместитель начальника отдела организации зонального контроля за деятельностью подразделений по делам несовершеннолетних и ЦВСНП управления по организации деятельности участковых уполномоченных милиции и подразделений по делам несовершеннолетних милиции общественной безопасности Управления внутренних дел по Приморскому краю (по согласованию);

заместитель директора департамента социальной защиты населения Приморского края, курирующий социальное обслуживание населения;

заместитель начальника управления государственной службы занятости населения Приморского края;

Уполномоченный при Губернаторе Приморского края по правам ребенка аппарата Губернатора Приморского края;

председатель Приморского краевого отделения Общероссийского общественного благотворительного фонда «Российский детский фонд» (по согласованию)».

Прокурор Приморского края обратился в суд с заявлением о признании противоречащим законодательству и недействующим постановления Губернатора Приморского края от 26 апреля 2011 г. № 28-пг «О внесении изменений в постановление Губернатора Приморского края от 23 декабря 2005 г. № 233-пг «О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» в той части, в которой не предусматривается утверждение персонального состава Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В обоснование заявленных требований указано, что данный нормативный правовой акт не соответствует требованиям статей 1.3, 1.3.1, 23.2, частей 4, 5 статьи 29.10 КоАП РФ; пункта 1 части 1 статьи 1, статей 8 и 13 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; статье 5 Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних, утверждённого Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г.; статьям 2-4 Закона Приморского края от 13 июня 2007 г. № 87-КЗ «О государственных должностях Приморского края»; части 5 статьи 5 Закона Приморского края от 8 ноября 2005 г. № 296-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»; пунктам 5.12 Положения о Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утверждённого постановлением Губернатора Приморского края от 23 декабря 2005 г. № 233-пг «О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Представитель Губернатора Приморского края с заявлением прокурора Приморского края не согласился.

Обжалуемым решением суда Приморского края от 20 июля 2011 г. заявление прокурора удовлетворено, Постановление признано противоречащим законодательству и недействующим в части, в которой не предусматривается утверждение персонального состава Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, с момента вступления решения в законную силу.

В кассационной жалобе Губернатор Приморского края ставит вопрос об отмене судебного решения и направлении дела на новое рассмотрение ввиду неправильного применения судом норм материального права, а также ссылается на отсутствие оснований для признания оспариваемых положений не отвечающими требованиям определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования.

Прокурор Приморского края с кассационной жалобой не согласился, полагая решение суда законным и обоснованным.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Частью 1 статьи 4 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» предусмотрено, что в систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел.

Из содержания части 2 статьи 11 названного Федерального закона следует, что порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими отдельных государственных полномочий определяется законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В соответствии с данной нормой в Приморском крае принят Закон от 8 ноября 2005 г. № 296-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Статьёй 5 данного Закона установлены правовой статус, структура, порядок организации и проведения заседаний Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Согласно части 5 приведённой нормы Положение о Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, ее состав утверждаются Губернатором Приморского края.

Пункт 5.12 Положения о Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, утверждённого постановлением Губернатора Приморского края от 23 декабря 2005 г. № 233-пг «О Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав», предусматривает, что члены комиссии принимают личное участие в заседаниях без права замены. В случае отсутствия на заседании по уважительной причине, члены комиссии вправе изложить свое мнение по рассматриваемым вопросам в письменном виде.

Кроме того, члены комиссии в установленном порядке имеют право беспрепятственно посещать учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних для проверки условий содержания, воспитания и обучения, а также обращения с несовершеннолетними (пункт 2 статьи 6 Закон от 8 ноября 2005 г. № 296-КЗ «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав», пункт 4.7 Положения о Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав).

Как следует из содержаний пунктов 4.7 и 5.12 Положения о Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, права и обязанности члена комиссии носят личный характер, то есть принадлежат и осуществляются конкретным физическим лицом.

Из анализа приведённых норм в их системном единстве следует, что суд первой инстанции сделал обоснованный вывод о том, что принцип утверждения персонального состава межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав вытекает из правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних, являющихся органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, правовых основ и принципов деятельности указанных комиссий.

Судебная коллегия полагает необходимым обратить внимание, что на федеральном уровне также создан координационный орган для обеспечения единого государственного подхода к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних – Правительственная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, персональный состав которой утверждён постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2006 г. № 272 одновременно с Положением об этой комиссии.

Данное обстоятельство нельзя не учитывать, поскольку органы государственной власти в субъектах Российской Федерации, федеративное устройство которой основано на единстве системы государственной власти (часть 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации), должны руководствоваться теми же принципами, что и федеральные органы.

Как справедливо указал суд, формирование состава Приморской краевой межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав путём поименования должностей, входящих в ее состав, свидетельствует об отсутствии определённости правового регулирования, поскольку Губернатором Приморского края не утверждён конкретный перечень лиц, на которых возлагается реализация функций и задач комиссии.

Правильным является и вывод суда о том, что неопределенность содержания законодательного регулирования приводит к нарушению принципов равенства всех перед законом и верховенства закона.

Данное суждение полностью согласуются с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно подчёркивал, что именно нарушения требований определённости, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования не обеспечивают единообразного понимания и толкования правовых норм правоприменителями, что приводит к нарушению принципа равенства всех перед законом и верховенства закона (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 12-П).

Довод кассационной жалобы о том, что Постановление не противоречит положениям действующего законодательства Российской Федерации, не свидетельствует о незаконности состоявшегося решения, поскольку основан на неверном толковании норм действующего законодательства.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащимся в пункте 25 постановления от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обязания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или

дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Таким образом, установление неопределённости содержания оспариваемого постановления в соответствующей части является самостоятельным основанием для признания его недействующим.

Ссылки в кассационной жалобе на то, что судом при разрешении дела не правильно применены нормы материального права, ошибочны и не могут служить поводом к отмене решения суда. Нормы материального права применены и истолкованы судом первой инстанции правильно в соответствии с их содержанием.

С учётом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения кассационной жалобы и отмены состоявшегося решения суда.

Руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение суда Приморского края от 20 июля 2011 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Губернатора Приморского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи