



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 7-АПГ13-7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

23 октября 2013 года.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Горчаковой Е.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционному представлению участвовавшего в деле прокурора прокуратуры Ивановской области на решение Ивановского областного суда от 23 июля 2013 года, которым частично удовлетворено заявление первого заместителя прокурора Ивановской области: признан противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления решения суда в законную силу подпункт «а» пункта 13 Правил временной передачи совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в стационарных бюджетных учреждениях социального обслуживания Ивановской области, в семьи совершеннолетних граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, утвержденных приказом Департамента социальной защиты населения Ивановской области от 27 июня 2012 года №188-о.д.-н.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителей Департамента социальной защиты населения Ивановской области Каракотенко-Любимовой И.Р., Жуковой М.А., возражавших против доводов апелляционного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Департамента социальной защиты населения Ивановской области от 27 июня 2012 года № 188-о.д.-н утверждены Правила временной

передачи совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания Ивановской области, в семьи совершеннолетних граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации (пункт 1 приказа).

Первый заместитель прокурора Ивановской области обратился в Ивановский областной суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими пункта 1 приказа и утвержденных им Правил, ссылаясь на то, что они приняты с превышением полномочий, поскольку гражданское законодательство, определяющее права и обязанности опекунов, находится в ведении Российской Федерации. Правила противоречат пункту 1 статьи 29, статьям 35 - 37 Гражданского кодекса РФ, статье 2, части 1 статьи 15, части 5 статьи 11 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», части 2 статьи 7, части 2 статьи 16, статьям 18, 39, части 1 статьи 41, статьям 43, 44 Закона РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», поскольку устанавливают не предусмотренные федеральным законодательством полномочия опекунов по временной передаче совершеннолетних недееспособных граждан в семьи совершеннолетних граждан.

Прокурор указал, что временная передача недееспособных лиц из психоневрологического интерната гражданам исключает исполнение администрацией интерната обязанностей опекуна в отношении выбывающих недееспособных лиц, в связи с чем нарушаются права последних на эффективную социальную защиту и надлежащий уход.

Решением Ивановского областного суда от 23 июля 2013 года заявление первого заместителя прокурора Ивановской области удовлетворено частично: признан противоречащим федеральному законодательству и недействующим с момента вступления решения суда в законную силу подпункт «а» пункта 13 Правил временной передачи совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания Ивановской области, в семьи совершеннолетних граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, утвержденных приказом Департамента социальной защиты населения Ивановской области от 27 июня 2012 года №18-о.д.-н; в остальной части в удовлетворении заявления первого заместителя прокурора Ивановской области отказано.

В апелляционном представлении участвовавшего в деле прокурора прокуратуры Ивановской области ставится вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявления прокурора как постановленного с нарушением норм материального права и вынесении в этой части нового решения об удовлетворении заявления прокурора.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

Отказывая в удовлетворении заявления прокурора, суд, сославшись на подпункты 24 и 24.2 пункта 2, пункт 3.1 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», часть 2 статьи 8 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», пункты 1.1 и 5.4.3 Положения о Департаменте социальной защиты населения Ивановской области, утвержденного постановлением Правительства Ивановской области от 17 октября 2012 года № 403-п, пришел к выводу о том, что оспариваемые приказ Департамента социальной защиты населения Ивановской области от 27 июня 2012 года № 188-о.д.-н и Правила временной передачи совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания Ивановской области, в семьи совершеннолетних граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, утвержденные им, приняты в пределах полномочий субъекта Российской Федерации, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Ивановской области).

Судебная коллегия полагает, что вывод суда нельзя признать правильным исходя из следующего.

Оспариваемые Правила определяют порядок и условия временной передачи совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания Ивановской области, в семьи совершеннолетних граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Ими установлена возможность временной, на срок до 30 календарных дней (в исключительных случаях на срок до 45 дней), передачи недееспособных граждан, проживающих в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания, в семьи совершеннолетних граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, по желанию последних.

В соответствии с пунктом 1 статьи 29 Гражданского кодекса РФ гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, предусмотренном гражданским законодательством. Над ним устанавливается опека.

Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства над недееспособными или не полностью дееспособными гражданами, регулируются Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве». Положения, относящиеся к правам, обязанностям и ответственности опекунов и попечителей, применяются к организациям, в которые помещены под надзор недееспособные или не полностью дееспособные граждане (статья 1 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ).

Частью 5 статьи 11 названного Федерального закона предусмотрено, что опекуны или попечители не назначаются недееспособным или не полностью дееспособным лицам, помещенным под надзор в образовательные организации, медицинские организации, организации, оказывающие социальные услуги, или иные организации. Исполнение обязанностей опекунов или попечителей возлагается на указанные организации.

Таким образом, бюджетные стационарные учреждения социального обслуживания Ивановской области в отношении совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в них, исполняют обязанности опекунов.

Предметом правового регулирования Правил являются отношения в области осуществления опеки над совершеннолетними недееспособными гражданами.

Отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, регулируются Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (часть 1 статьи 3 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ). Отношения, указанные в части 1 статьи 3, регулируются законами субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их ведению настоящим Федеральным законом. Нормы, которые регулируют отношения, возникающие в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки и попечительства, и содержатся в законах субъектов Российской Федерации, не должны противоречить настоящему Федеральному закону (часть 3 статьи 3 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ).

В Ивановской области действует закон от 19 мая 2008 года № 45-ОЗ «Об органах опеки и попечительства в Ивановской области», согласно статье 2 которого органы опеки и попечительства в Ивановской области в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ, Гражданским кодексом РФ, Семейным кодексом РФ, Федеральными законами «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», «Об опеке и попечительстве», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законом Ивановской области «О защите прав ребенка», иными законами Ивановской области, настоящим законом.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ права и обязанности опекунов и попечителей определяются гражданским законодательством. Они установлены статьями 35-37 Гражданского кодекса РФ.

Согласно пункту 4 статьи 31 Гражданского кодекса РФ к отношениям, возникающим в связи с установлением, осуществлением и прекращением опеки или попечительства и не урегулированным настоящим Кодексом, применяются положения Федерального закона «Об опеке и попечительстве» и иные принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты Российской Федерации.

Часть 2 статьи 7 Закона РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» предусматривает, что защиту прав и законных интересов лиц, признанных в установленном законом порядке недееспособными, при оказании им

психиатрической помощи осуществляют их законные представители (опекуны), а в случае их отсутствия - администрация психиатрического стационара либо психоневрологического учреждения.

Ни Гражданским кодексом РФ, ни Федеральным законом от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», ни Законом РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» не предусмотрена временная передача совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в учреждениях социального обслуживания, в семьи совершеннолетних граждан, проживающих на территории Российской Федерации.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия соглашается с доводом апелляционного представления прокурора о противоречии оспариваемых Правил федеральному законодательству.

Утверждение суда о том, что на федеральном уровне предусмотрена возможность временной передачи совершеннолетних недееспособных граждан из психоневрологических интернатов в семьи принимающих их граждан со ссылкой на пункт 25 Положения о психоневрологическом интернате Министерства социального обеспечения РСФСР, утвержденного приказом Министерства социального обеспечения РСФСР от 27 декабря 1978 года № 145, нельзя признать правильным. Пунктом 25 названного Положения предусмотрена возможность временного выбытия из интерната престарелых и инвалидов, в нем не идет речи о недееспособных гражданах.

Учитывая изложенное, принимая во внимание, что граждане, в семьи которых передаются недееспособные лица, не являются опекунами и не могут нести ответственность за принимаемых в семью недееспособных лиц, Судебная коллегия соглашается с доводами апелляционного представления и приходит к выводу о необходимости отмены решения суда в части отказа в удовлетворении заявления прокурора.

Руководствуясь статьями 328, 329 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ивановского областного суда от 23 июля 2013 года отменить в части отказа в удовлетворении заявления прокурора и вынести новое решение, которым признать недействующими со дня вступления решения суда в законную силу пункт 1 приказа Департамента социальной защиты населения Ивановской области от 27 июня 2012 года № 188-о.д.-н «Об утверждении Правил временной передачи совершеннолетних недееспособных граждан, проживающих в бюджетных стационарных учреждениях социального обслуживания Ивановской области, в семьи совершеннолетних граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации» и утвержденные им Правила в полном объеме.

Председательствующий
Судьи