



**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело № 38-Г08-18

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«24» сентября 2008 г.

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

председательствующего Хаменкова В.Б.

судей Борисовой Л.В. и Меркулова В.П.

рассмотрела в судебном заседании кассационную жалобу Архиповой Е. С. на решение Тульского областного суда от 20 июня 2008 года, которым ей отказано в удовлетворении заявления о признании абзацев 1, 2, 3 статьи 4 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО «О государственной социальной помощи в Тульской области» (в редакции Закона Тульской области от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО) противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня принятия.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., возражения против жалобы представителя Губернатора Тульской области Архиповой Н.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А., полагавшего решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Тульской областной Думой 27 декабря 2004 года принят, 28 декабря 2004 года подписан Губернатором Тульской области Закон Тульской области № 495-ЗТО «О государственной социальной помощи в Тульской области», опубликованный в газете «Тульские известия» 30 декабря 2004 года № 278-279.

Законом Тульской области от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО, принятым Тульской областной Думой 27 марта 2008 года, подписанным Губернатором области 7 апреля 2008 года и опубликованным в газете «Тульские известия»

10 апреля 2008 года № 68, в вышеуказанный Закон Тульской области внесены изменения, в том числе статья 4 Закона изложена в новой редакции.

Архипова Е.С., являясь многодетной матерью, среднедушевой доход семьи которой ниже величины прожиточного минимума, установленного в Тульской области, обратилась в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня принятия абзацев 1, 2, 3 статьи 4 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО «О государственной социальной помощи в Тульской области» (в редакции Закона Тульской области от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО), в обоснование заявленных требований указала на то, что оспариваемые положения противоречат Федеральному закону от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (статье 11), поскольку устанавливают не размер государственной социальной помощи, а диапазон возможного объема оказания государственной социальной помощи в Тульской области, соответственно, четко не установлены расходные обязательства Тульской области по оказанию государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам Тульской области, что позволяет предусмотреть в бюджете области на соответствующий финансовый год любую сумму в пределах возможного диапазона. Тем самым, а также при наличии в оспариваемых положениях закона области оговорки «исходя из объема ассигнований, предусмотренных в бюджете области на соответствующий финансовый год», размер государственной социальной помощи малоимущим семьям Тульской области устанавливается законом о бюджете области на соответствующий финансовый год. Законом области от 23 декабря 2004 года № 495-ЗТО (в редакции от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО) не определены периодичность оказания государственной социальной помощи, установленной абзацем 1 статьи 4 данного закона, а также основания для назначения государственной социальной помощи, установленной абзацами 1 и 2 статьи 4 закона. Архипова Е.С. полагала, что оспариваемыми положениями закона области нарушено право ее малоимущей семьи на получение государственной социальной помощи, установленной Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ.

Решением Тульского областного суда от 20 июня 2008 года в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе Архипова Е.С. просит об отмене решения в связи с нарушением судом норм материального и вынесении нового решения об удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда не подлежащим отмене.

В силу пункта «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов

Российской Федерации находится социальная защита, включая социальное обеспечение.

Согласно части 2 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.

Пунктом «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Из преамбулы Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» следует, что настоящий Федеральный закон устанавливает правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам. Предметом регулирования данного Федерального закона не являются отношения, связанные с предоставлением гражданам льгот и мер социальной поддержки, установленных законодательством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 вышеназванного Федерального закона законодательство о государственной социальной помощи состоит из Федерального закона "О прожиточном минимуме в Российской Федерации", настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 5 Федерального закона «О государственной социальной помощи» органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, определяющие размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, в соответствии с целями, установленными настоящим Федеральным законом. Оказание (предоставление) государственной социальной помощи в соответствии с нормативными правовыми актами и региональными программами субъектов Российской Федерации, в том числе предусматривающими предоставление гражданам социальных пособий в виде набора социальных услуг и субсидий, является расходным обязательством субъектов Российской Федерации.

Установленные вышеуказанными нормами федерального законодательства полномочия субъекта Российской Федерации по оказанию государственной социальной помощи, как верно указал в решении суд, реализованы путем принятия Тульской областной Думой Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО «О государственной социальной помощи в Тульской области», в который Законом Тульской области от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО «О внесении изменений в Закон Тульской области «О государственной социальной помощи в Тульской области» статья 4 Закона от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО изложена в новой редакции.

Абзацем 1 статьи 4 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО «О государственной социальной помощи в Тульской области» (в редакции Закона Тульской области от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО) установлено, что размер государственной социальной помощи, выплачиваемой территориальными органами органа исполнительной власти области по социальному развитию малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, определяется в пределах суммы разностей между величинами прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения и доходами каждого члена малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина, исходя из объема ассигнований, предусмотренных в бюджете области на соответствующий финансовый год.

Абзацем 2 вышеуказанной статьи Закона Тульской области предусмотрено, что размер государственной социальной помощи, выплачиваемой один раз в год органом исполнительной власти области по социальному развитию малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, определяется в пределах суммы разностей между величинами прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения и доходами каждого члена малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина, исходя из объема ассигнований, предусмотренных в бюджете области на соответствующий финансовый год.

Абзацем 3 статьи 4 Закона Тульской области «О государственной социальной помощи в Тульской области» установлено, что при этом размер государственной социальной помощи не может быть менее 300 рублей.

Отказывая Архиповой Е.С. в удовлетворении заявленных требований, суд обосновано исходил из того, что статья 4 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО (в редакции Закона Тульской области от 7 апреля 2008 г. № 993-ЗТО) принята во исполнение норм федерального законодательства и в пределах полномочий субъекта Российской Федерации, предоставленных ему федеральным законом при решении данного вопроса, отнесенного к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В соответствии со статьей 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно определять направления расходования средств своего бюджета.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации согласно пункту 2 статьи 85 Бюджетного кодекса РФ устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Статьей 9 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО финансирование расходов на государственную социальную помощь малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, в соответствии с настоящим Законом является расходным обязательством Тульской области.

Согласно установленному статьей 4 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО (в редакции Закона Тульской области от 7 апреля 2008 г. № 993-ЗТО) порядку определения (расчета) размера государственной социальной помощи, ее размер исчисляется с учетом величин прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения и доходов каждого члена малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина, то есть тех критериев, которые установлены Федеральными законами от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» и от 5 апреля 2003 года № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» для признания граждан малоимущими, и в силу указанного федерального законодательства учитываются при оказании им государственной социальной помощи в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Установление размера государственной социальной помощи как суммы разностей между величинами прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения и доходами каждого члена малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина согласуется со статьей 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в силу которой расходные обязательства субъекта Российской Федерации устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно.

Судом правильно признаны необоснованными доводы заявителя о том, что оспариваемые положения закона области устанавливают не размер государственной социальной помощи, а диапазон возможного объема оказания государственной социальной помощи в Тульской области от 300 рублей (нижний предел) и до разницы между суммой величин прожиточных

минимумов, установленных в Тульской области для соответствующих социально-демографических групп населения, к которым относятся члены малоимущей семьи (малоимущий одиноко проживающий гражданин), и общим доходом членов малоимущей семьи (малоимущего одиноко проживающего гражданина) (верхний предел), поскольку из содержания оспариваемых заявителем положений закона области следует, что размер государственной социальной помощи конкретной малоимущей семье или малоимущему гражданину определяется по установленной в абзацах 1 и 2 статьи 4 оспариваемого закона формуле как сумма разностей между величинами прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения и доходами каждого члена малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина, а в случае, если при таком исчислении размер государственной социальной помощи будет составлять менее 300 рублей, то в соответствии с абзацем 3 статьи 4 закона он считается равным 300 рублей.

Положение абзаца 3 статьи 4 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО о том, что размер государственной социальной помощи, исчисленный в соответствии с абзацами 1 и 2 данной статьи, не может быть менее 300 рублей, не означает установление диапазона возможного объема оказания государственной социальной помощи, а направлено на усиление социальной защищенности малоимущих семей и граждан.

В этой связи суд обосновано не согласился с утверждением заявителя о неопределенности оспариваемых положений Тульской области и возможности произвольного их применения.

Вывод суда о том, что положения абзацев 1 и 2 статьи 4 оспариваемого закона области, предусматривающие определение размера государственной социальной помощи исходя из объема ассигнований, предусмотренных в бюджете области на соответствующий финансовый год, федеральному законодательству не противоречат, и не означают, что размер государственной социальной помощи малоимущим семьям (гражданам) устанавливается законом области о бюджете на соответствующий финансовый год, поскольку в соответствии со статьей 14 Бюджетного кодекса Российской Федерации бюджет субъекта Российской Федерации - это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего субъекта Российской Федерации, а расходное обязательство Тульской области по финансированию расходов на оказание государственной социальной помощи указанным категориям граждан возникло в результате принятия оспариваемого закона, является правильным.

Законы о бюджете Тульской области на соответствующий финансовый год не устанавливают расходные обязательства Тульской области, а обеспечивают исполнение установленных другими нормативными правовыми актами расходных обязательств Тульской области, включая такое

расходное обязательство, как оказание государственной социальной помощи, установленное Законом Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО (в редакции от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО).

Доводы заявителя о том, что в нарушение положений федерального законодательства Закон Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО (в редакции от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО) не определяет периодичность оказания государственной социальной помощи, установленной абзацем 1 статьи 4 данного Закона, а также основания для назначения государственной социальной помощи, установленной абзацами 1 и 2 статьи 4 Закона Тульской области № 495-ЗТО, правильно признаны судом несостоятельными.

Абзац 1 статьи 4 данного Закона устанавливает порядок расчета размера государственной социальной помощи, исчисляемого в определенной денежной сумме в месяц, это следует из того, что применяемые в расчете величины прожиточного минимума для соответствующих социально-демографических групп населения и доходы каждого члена малоимущей семьи, малоимущего одиноко проживающего гражданина определяются в соответствии с Федеральными законами от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ и от 5 апреля 2003 года № 44-ФЗ в размере конкретной денежной суммы в месяц. Таким образом, размер государственной социальной помощи, исчисленной как сумма разностей указанных показателей, составляет определенную денежную сумму в данном месяце.

Согласно статьям 7, 8 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ и статьям 2, 6 Закона Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО (в редакции от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО) основанием для назначения государственной социальной помощи, установленной абзацами 1 и 2 статьи 4 оспариваемого Закона Тульской области является заявление гражданина, семья которого либо одиноко проживающий гражданин по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации прожиточного минимума.

Вывод суда о том, что Закон Тульской области от 28 декабря 2004 года № 495-ЗТО «О государственной социальной помощи в Тульской области» (в редакции Закона Тульской области от 7 апреля 2008 года № 993-ЗТО), не противоречит федеральному и региональному законодательству и принят Тульской областной Думой в пределах полномочий, предоставленных ей федеральным законом, и в соответствии с установленным порядком, является правильным, основан на анализе действующего законодательства, мотивирован, соответствует требованиям закона.

Нарушений судом норм материального и процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному разрешению дела, в том числе и тех, на которые имеются ссылки в кассационной жалобе, судом не допущено.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 360, пунктом 1 статьи 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Тульского областного суда от 20 июня 2008 года оставить без изменения, кассационную жалобу Архиповой Е.С. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи