

4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 56-Г08-25

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«21» января 2009 г.

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

председательствующего
судей

В.Н. Пирожкова
Г.В. Макарова, О.А. Ксенофонтовой

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению и.о. прокурора Приморского края о признании противоречащей федеральном законодательству и недействующей ст. 2 Закона Приморского края от 6 июня 2005г. № 258-КЗ «О порядке и размерах выплаты ежемесячных денежных средств опекунам (попечителям) на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)» (в редакции Законов Приморского края от 10 мая 2006г. № 359-КЗ и от 5 марта 2007г. № 47-КЗ). по кассационной жалобе Законодательного Собрания приморского края на решение Приморского краевого суда от 5 ноября 2008 года, которым заявление прокурора удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Г.В. Макарова, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда оставлению без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

статьей 2 Закона Приморского края от 6 июня 2005 г. № 258-КЗ «О порядке и размерах выплаты ежемесячных денежных средств опекунам (попечителям) на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)» предусмотрено, что размер выплаты ежемесячных денежных средств на содержание (питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся под опекой (попечительством) в семьях граждан, устанавливается в следующих размерах: на содержание дошкольников (от 0 до 6 лет) – 4000 рублей (в ред. Закона Приморского края от 05.03.2007 г. № 47-КЗ); на содержание школьников (от 7 до 18 лет) – 4000 рублей, (в ред. Закона Приморского края от 10.05.2006 г. № 359-КЗ).

И.о. прокурора Приморского края обратился в суд с заявлением о признании приведенной выше нормы противоречащей закону и недействующей в той части, в которой ею не предусмотрено начисление на ежемесячную денежную выплату опекунам (попечителям) на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством) районного коэффициента. В обоснование данного требования указано на то, что оспариваемым законом при определении статьей 2 размера ежемесячной выплаты семье опекунов (попечителей) на содержание ребенка (4000 рублей) не были приняты во внимание положения Методики (утвержденной постановлением Правительства РФ № 944 от 29.12.07 г.), согласно которой субсидия субъекту РФ исчисляется и предоставляется с учетом установленного в субъекте районного коэффициента, тем самым, субъект Российской Федерации, получая из федерального бюджета субсидию в сумме, предусматривающей начисление на указанную выплату районного коэффициента, фактически занизил размер ежемесячной денежной выплаты на содержание детей рассматриваемой категории. Отсутствие указания на необходимость начисления на установленную в сумме 4000 рублей выплату районного коэффициента лишает таких детей получать пособие в размере, предусмотренном федеральным законодательством.

Решением Приморского краевого суда постановлено: признать статью 2 Закона Приморского края от 6 июня 2005 г. № 258-КЗ «О порядке и размерах выплаты ежемесячных денежных средств опекунам (попечителям) на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством)» (в редакции Законов Приморского края от 10 мая 2006 г. № 359-КЗ и от 5 марта 2007 г. № 47-КЗ) противоречащей федеральному законодательству и недействующей с момента вступления решения в законную силу в той части, в которой ею не предусмотрено начисление на ежемесячную денежную выплату опекунам (попечителям) на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством) районного коэффициента с момента вступления решения в законную силу.

В кассационной жалобе Законодательное собрание Приморского края указывает о несогласии с решением суда и ставит вопрос о его отмене по мотиву нарушения норм материального права. Отмечает, что при вынесении решения суд не принял во внимание то, что Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» распространяет свое действие на лиц, работающих по найму постоянно или временно в организациях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, независимо от форм собственности, и лиц, проживающих в указанных районах и местностях. К их числу относятся неработающие пенсионеры, военнослужащие, уволенные по возрасту или в связи с сокращением Вооруженных Сил Российской Федерации, лица, обучающиеся в высших учебных заведениях, учреждениях начального и среднего профессионального образования, а также члены семей, прибывших в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности вместе с кормильцем (статья 1 указанного Закона Российской Федерации). Рассматриваемая категория детей

в качестве самостоятельных субъектов, на которых распространяется действие Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 не выделены. Данный закон упоминает только компенсацию расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно, компенсацию расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, к месту отдыха и обратно, а также компенсацию расходов, связанных с переездом. Анализ правовой природы отношений, связанных с принятием этой категории детей на полное государственное обеспечение не позволяет рассматривать выплату средств на их содержание как компенсационную выплату.

В жалобе указывается, что неправильной является ссылка суда на постановление Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 года № 1032, поскольку этим актом установлены только районные коэффициенты к заработной плате. Целью постановления Правительства Российской Федерации от 29.12.2007 № 944 «О порядке предоставления в 2008-2010 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей» в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 12.09.2008г. № 665 является правовая регламентация порядка предоставления

субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и в качестве условий предоставления субъекту Российской Федерации соответствующих субсидий. Пунктом 1 Постановления указаны необходимость принятия субъектом Российской Федерации в установленном порядке законов или иных нормативных правовых актов, устанавливающих расходные обязательства по осуществлению ежемесячных выплат на содержание детей в семьях опекунов (попечителей), а также требование о том, чтобы размер выплаты на содержание одного ребенка в семье опекунов (попечителей) составлял не менее 4000 рублей в месяц. Данное условие оспариваемым Законом Приморского края выполнено, а следовательно законодателем края обеспечены все необходимые условия для получения субсидий из федерального бюджета на содержание детей в семьях опекунов (попечителей).

В жалобе указывается также на то, что в силу пункта 2 Методики размер субсидий из федерального бюджета, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей, определяется в пределах объема средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, из расчета ежемесячной выплаты семье опекунов (попечителей) или приемной семье на содержание одного ребенка в размере до 4000 рублей и ежемесячной выплаты на оплату труда приемных родителей в размере до 2500 рублей до применения к этим выплатам районного коэффициента. Между тем, указанный порядок используется именно

для расчета размера передаваемых субсидий и не может рассматриваться как эталон при определении размера ежемесячной выплаты при реализации субъектом своих полномочий, предусмотренных пунктом 3 статьи 148 Семейного кодекса Российской Федерации. Неправильной является и позиция суда о том, что субъект Российской Федерации, получая из федерального бюджета субсидию в сумме, предусматривающей применение районного коэффициента, фактически занижил размер ежемесячных денежных выплат, так как при определении размера передаваемой бюджету субъекта Российской Федерации субсидии используется величина, характеризующая прогнозное число детей, переданных в течение 2008 (2009, 2010) года под опеку (попечительство) в субъекте Российской Федерации, а общее количество детей, находящихся под опекой (попечительством) на территории субъекта Российской Федерации, при расчете размера предоставляемой субсидии не учитывается. Субсидия расходуется на предоставление выплаты всей суммы ежемесячного денежного содержания на ребенка, находящегося под опекой (попечительством) в семье граждан, а не только на оплату размера районного коэффициента. Суд не указал, какой именно норме действующего законодательства не соответствует Закон Приморского края.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Согласно пункта "ж" части 1 статьи 72, части 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации вопросы здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение, отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и последние вправе принимать законы и иные нормативные акты, которые не могут противоречить федеральным законам. Статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрено, что полное государственное обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, это предоставление им за время пребывания в семье опекуна, попечителя, приемных родителей бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды и обуви, бесплатного общежития и бесплатного медицинского обслуживания или возмещение их полной стоимости. Статьей 5 этого же Закона определено, что расходы на реализацию мер по обеспечению дополнительных гарантий по социальной защите таких детей являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации.

Наряду с этим, право опекуна на получение ежемесячно денежных средств на содержание ребенка было предусмотрено абзацем 2 пункта 5 статьи 150 Семейного кодекса Российской Федерации. Выплата указанных денежных средств предусматривалась в порядке и размере, установленных законами субъектов Российской Федерации. В настоящее время указанное положение закреплено в пункте 3 ст. 148 СК РФ, введенном Федеральным законом от 24 апреля 2008г. № 49-ФЗ. В соответствии со статьей 85 Бюджетного кодекса Российской Федерации расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по

предметам совместного ведения, указанных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в том числе, решение вопросов социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях). Названные расходные обязательства субъекта Российской Федерации устанавливаются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно и исполняются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита бюджета субъекта Российской Федерации.

Судебная коллегия находит, что с уд первой инстанции правомерно учитывал, что статьей 10 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993г. № 4520-1 (в редакции закона от 29 декабря 2004г.) «О государственных гарантиях компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» предусмотрен районный коэффициент для расчета заработной платы работников организаций, расположенных в районе Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также базовой части трудовой пенсии, пенсий по государственному пенсионному обеспечению пособий, стипендий и компенсаций лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, который устанавливается Правительством Российской Федерации, и сделал вывод о том, что выплата ежемесячных денежных средств на содержание (питание приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря) детям-сиротам и детям оставшимся без попечения родителей и находящимся под опекой (попечительством) в семьях граждан, по своей правовой природе является компенсационной выплатой, на которую должен применяться районный коэффициент. Судом установлено, что на всей территории Приморского края районные коэффициенты введены с 1 января 1968 года Постановлением Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. N 1032. Кассатором не оспаривается, что в размер выплаты ежемесячных денежных средств районный коэффициент не включен.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007г. № 944 утверждены Правила предоставления в 2008-2010 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) приемных семей и труда приемных родителей, а так же Методика распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семей, а также на оплату труда приемных родителей. Данная методика предусматривает применение к ежемесячным выплатам районных коэффициентов. Так, в п. 3 Методики указано, что размер субсидии, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семей, а также на оплату труда приемных родителей определяется по формуле, одной из составляющих которой являются районный коэффициент в субъекте Российской Федерации). Исходя из изложенного, суд правильно указал на то, что федеральным бюджетом предусмотрено предоставление субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семей с учетом установленного в субъекте Российской Федерации районного коэффициента.

Судом дана оценка доводам со стороны Законодательного Собрания Приморского края относительно того, что районный коэффициент применяется только при предоставлении из федерального бюджета субсидий на содержание детей, которые будут переданы под опеку (попечительство) в течение 2008 - 2010 годов, в то время, как ежемесячные денежные средства из бюджета Приморского края выделяются и на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ранее переданных под опеку и попечительство, в связи с чем установление районного коэффициента к ежемесячным денежным выплатам повлечет значительное увеличение расхода бюджета края на эти цели. Данный довод правильно признан несостоятельным, поскольку, согласно п. 1 Правил предоставления в 2008-2010 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей предусмотрено, что указанные правила определяют порядок предоставления в 2008-2010 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление ежемесячных выплат и содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, в том числе переданных на воспитание в семьи граждан до 1 января 2008г. Из дела следует, что в Приморском краевом суде в соответствии с п.6 Правил выбран вариант получения субсидии в порядке компенсации произведенных кассовых расходов. Согласно распределению средств федерального бюджета, предоставленных в 2008г. в виде субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содержание детей в указанных семьях, а также на оплату труда приемных родителей, размер субсидий на 2008г. Приморскому краю составил 185 414,1 тыс. руб.

Законом Приморского края от 25 декабря 2007г. № 179-КЗ «О бюджете Приморского края на 2008г.» расходы на ежемесячные денежные выплаты на детей, находящихся под опекой (попечительством) в семьях граждан составляют 334 368 тыс. руб., в том числе 163422, 1 тыс. руб. за счет средств, предусмотренных федеральным бюджетом. Установив данное обстоятельство, суд сделал правильный вывод о том, что субъект Российской Федерации, получая из федерального бюджета субсидию в сумме, предусматривающей начисление на указанную выплату районного коэффициента, фактически занизил размер ежемесячных денежной выплаты на содержание ребенка, находящегося под опекой (попечительством). При таких обстоятельствах вывод суда об удовлетворении заявленного и.о. прокурора требования является правильным.

На основании изложенного, руководствуясь ст.ст. 361, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Приморского краевого суда от 5 ноября 2008 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Законодательного Собрания Приморского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

В.Н.Пирожков

Г.В. Макаров

А.А.Ксенофонтова