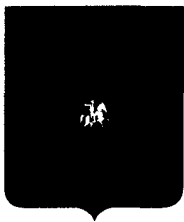


2



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 59-Г10-7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

8 сентября 2010 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофоновой О.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации г.Благовещенска на решение Амурского областного суда от 18 июня 2010 года, которым отказано в удовлетворении заявления мэра г.Благовещенска о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим закона Амурской области от 11 апреля 2005 года № 472-ОЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции от 16 марта 2009 года № 188-ОЗ).

Заслушав доклад судьи Верховного суда Российской Федерации Ксенофоновой О.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда отмене не подлежит, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

Мэр г.Благовещенска обратился в Амурский областной суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим закона Амурской области от 11 апреля 2005 года № 472-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции от 16 марта 2009 года № 188-ОЗ).

В обоснование требования заявитель указал, что названным законом органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделены на неопределенный срок государственными полномочиями по предоставлению социальной поддержки, установленной частями 1, 7, 10 статьи 2 и

частью 3 статьи 4 закона, в том числе по обеспечению жилой площадью по договору социального найма детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения.

В соответствии со статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании учебы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм. Дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и относятся к расходным обязательствам субъектов Российской Федерации.

В силу статьи 85 Бюджетного кодекса РФ расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, указанных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно пункту 6 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пункте 2 настоящей статьи, с передачей органам местного самоуправления необходимых материальных и финансовых ресурсов, в том числе по решению вопросов социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (подпункт 24 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ).

В соответствии со статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет субвенций, предоставляемых местным бюджетам из соответствующих бюджетов. Федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны содержать перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий; способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации

для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты; перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня; порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий; порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль; условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

Статьей 86 Бюджетного кодекса РФ предусмотрено, что расходные обязательства, возникающие у муниципального образования в связи с осуществлением переданных ему полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций, специально предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации.

Согласно части 4 статьи 49 Жилищного определенным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан жилые помещения из муниципального фонда могут предоставляться органами местного самоуправления лишь при условии наделения их в установленном законом порядке соответствующими государственными полномочиями.

Заявитель полагал, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями может быть возложено на органы местного самоуправления только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В оспариваемом законе, по мнению заявителя, отсутствует норма, которой предусматривается объем финансовых средств, необходимых для осуществления деятельности по исполнению переданных государственных полномочий.

Решением Амурского областного суда от 18 июня 2010 года в удовлетворении заявления мэра г.Благовещенска отказано.

В кассационной жалобе администрации г.Благовещенска ставится вопрос об отмене указанного решения суда как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права и вынесении нового решения об удовлетворении заявления мэра г.Благовещенска.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда.

Как следует из преамбулы оспариваемого закона Амурской области № 472-ОЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», он определяет общие принципы, содержание и меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей, а также лиц из их числа в возрасте до 23 лет на территории Амурской области.

Законом установлены дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на образование (статья 2), на медицинское обслуживание (статья 3), дополнительные гарантии прав на имущество и жилое помещение (статья 4), в том числе на обеспечение вне очереди жилой площадью по договору социального найма в соответствии с нормой предоставления площади жилого помещения, установленной органами местного самоуправления. Согласно части 3 статьи 4 закона дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечиваются жилой площадью органами местного самоуправления по месту жительства за счет средств областного бюджета в порядке, определенном губернатором области.

В соответствии со статьей 5 закона органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов наделяются государственными полномочиями на неограниченный срок по предоставлению социальной поддержки, установленной частями 1, 7, 10 статьи 2 и частью 3 статьи 4 настоящего закона. Средства на реализацию передаваемых полномочий предусматриваются в составе фонда компенсации областного бюджета в виде субвенции. Порядок расходования субвенций устанавливается Правительством области. Субвенции зачисляются в установленном для исполнения областного бюджета порядке на счета бюджетов муниципальных районов и городских округов. Объем субвенции на реализацию полномочий, установленных частями 1, 7, 10 статьи 2 настоящего закона, определяется в соответствии с методикой формирования объема субвенции бюджетам муниципальных районов и городских округов на финансовое обеспечение расходов на дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, согласно приложению № 1 к настоящему закону. Объем субвенции на реализацию полномочий, установленных частью 3 статьи 4 настоящего закона, определяется в соответствии с методикой формирования объема субвенции бюджетам муниципальных районов и городских округов на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, согласно приложению № 2 к настоящему закону. Перечень материальных средств, необходимых для исполнения полномочий, формируется исполнительным органом государственной власти области, уполномоченным в сфере имущественных отношений, с учетом заявок органов местного самоуправления, наделенных государственными полномочиями.

Кроме того, оспариваемым законом определены права и обязанности органов местного самоуправления при осуществлении полномочий (статья 5¹), права и обязанности органов государственной власти области при осуществлении полномочий (статья 5²), порядок отчетности органов местного самоуправления (статья 5³), порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением полномочий, переданных органам

местного самоуправления (статья 5⁴), условия и порядок прекращения полномочий органов местного самоуправления (статья 5⁵).

Разрешая требования заявителя, суд проанализировал положения оспариваемого закона, статьи 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», положения Федерального закона № 184-ФЗ, Бюджетного кодекса РФ, которые приведены в заявлении мэра г.Благовещенска, и пришел к выводу о необоснованности довода последнего об отсутствии в оспариваемом законе нормы, предусматривающей объем финансовых средств, необходимых для осуществления деятельности по исполнению переданных государственных полномочий.

Суд указал в решении, что оспариваемый закон содержит методики формирования объема субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов, в том числе на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения (приложение № 2). Статья 5 закона устанавливает, что перечень материальных средств, необходимых для исполнения полномочий, формируется исполнительным органом государственной власти, уполномоченным в сфере имущественных отношений, с учетом заявок органов местного самоуправления, наделенных государственными полномочиями.

В решении суда приведены цифры о выделении органам местного самоуправления денежных средств в виде субвенций из областного бюджета на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, в том числе муниципальному образованию город Благовещенск.

Судебная коллегия полагает, что вывод суда основан на законодательстве, анализ которого дан в решении, и соответствует материалам дела, и не усматривает оснований для несогласия с ним.

По мнению Судебной коллегии, оспариваемый закон от 11 апреля 2005 года № 472-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» содержит все необходимые условия, предусмотренные статьей 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые должен содержать закон, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Довод кассационной жалобы о том, что суд, разрешая требования мэра г.Благовещенска, вышел за рамки заявленных требований с учетом того, что в заявлении мэра ставился вопрос о противоречии оспариваемого закона статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нельзя признать состоятельным, поскольку при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (часть 3 статьи 246 Гражданского процессуального кодекса РФ). Из решения следует, что суд проверил оспариваемый закон на соответствие федеральному законодательству, регулирующему вопросы

наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в том числе на соответствие статье 19 Федерального закона № 131-ФЗ.

Довод кассационной жалобы о применении судом норм материального права, не подлежащих применению при рассмотрении настоящего дела (статья 52 Жилищного кодекса РФ, закон Амурской области от 25 марта 2008 года № 10-ОЗ «Об организации и осуществлении деятельности по опеке и попечительству в Амурской области»), по мнению Судебной коллегии, не может явиться основанием к отмене решения суда, поскольку не свидетельствует о его незаконности и неправильности вывода суда относительно отсутствия в оспариваемом законе нормы, предусматривающей объем финансовых средств, необходимых для осуществления деятельности по исполнению переданных государственных полномочий.

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

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Амурского областного суда от 18 июня 2010 оставить без изменения, кассационную жалобу администрации г.Благовещенска - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи