ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 5-КГ18-170

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 21 августа 2018 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Кликушина А.А.,
судей Рыженкова А.М. и Горохова Б.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по иску Присталовой Зинаиды Юрьевны к Отделу социальной защиты населения района Беговой Управления социальной защиты населения Северного административного округа г. Москвы о признании незаконным решения об отказе в заключении договора о приемной семье, возложении обязанности заключить договор о приемной семье, признании незаконным и отмене решения об отказе в назначении ежемесячной компенсационной выплаты лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, признании права на указанную ежемесячную компенсационную выплату,

по кассационной жалобе Присталовой Зинаиды Юрьевны на решение Тимирязевского районного суда города Москвы от 23 мая 2017 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 2 октября 2017 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Рыженкова А.М., выслушав объяснения представителей Присталовой З.Ю. по доверенности Николаева А.А., Головань А.И., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителя Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы по доверенности - Акчурина Т.Р., представителей Управления социальной защиты населения Северного административного округа г. Москвы – Федоровой О.А., Абрамовой Н.В., возражавших против доводов

кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Присталова З.Ю. обратилась в суд с названным иском к Отделу социальной защиты населения района Беговой Управления социальной защиты населения Северного административного округа города Москвы, мотивируя свои требования тем, что несовершеннолетняя Диева Е.Г., [redacted] года рождения, относится к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

На основании приказа Управления социальной защиты населения Кусинского муниципального района от 19 октября 2016 года № 198 установлена опека над несовершеннолетней Диевой Е.Г., опекуном, исполняющим опекунские обязанности на возмездной основе, назначена Присталова З.Ю. Распоряжением ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы от 1 ноября 2016 года № 84 несовершеннолетняя Диева Е.Г. поставлена на учет по месту проживания с опекуном по адресу: [redacted].

Присталова З.Ю. обратилась в ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы с заявлением о заключении в отношении подопечной договора о приемной семье, а также о предоставлении государственной услуги в виде назначения и предоставления ежемесячной компенсационной выплаты лицу, занятому уходом за ребенком- инвалидом в возрасте до 18 лет, на что ею были получены отказы со ссылкой на то, что несовершеннолетняя Диева Е.Г. не относится к категории детей, имеющих место жительства в городе Москве, зарегистрирована по месту пребывания.

Полагая вынесенные ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы распоряжение от 10 ноября 2016 года № 85 об отказе заключить с ней договор о приемной семье и решение от 6 декабря 2016 года об отказе в предоставлении государственной услуги в виде назначения и предоставления ежемесячной компенсационной выплаты лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, незаконными, нарушающими её права и права несовершеннолетней Диевой Е.Г., Присталова З.Ю. просила отменить их и обязать ответчика заключить с ней договор о приемной семье в отношении Диевой Е.Г., назначить и предоставить ежемесячную компенсационную выплату лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет в отношении Диевой Е.Г.

Решением Тимирязевского районного суда города Москвы от 23 мая 2017 г. в удовлетворении иска отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 2 октября 2017 г. указанное решение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе Присталова З.Ю. ставит вопрос об отмене вынесенных судебных постановлений.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Рыженкова А.М. от 28 июня 2018 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что имеются основания для отмены решения Тимирязевского районного суда города Москвы от 23 мая 2017 г. и апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 2 октября 2017 г.

В соответствии со статьей 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

При вынесении оспариваемых судебных постановлений такие нарушения норм материального права были допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Как следует из материалов дела, приказом Управления социальной защиты населения Кусинского муниципального района от 19 октября 2016 г. № 198 Присталова Зинаида Юрьевна назначена опекуном на возмездной основе в отношении несовершеннолетней Диевой Е Г , г. рождения, находящейся в Государственном учреждении социального обслуживания « » и зарегистрированной по месту нахождения данного учреждения в г.

Мать ребенка Диева А.Г. решением Ашинского городского суда Челябинской области от 7 сентября 2004 года была лишена родительских прав в отношении несовершеннолетней Диевой Е.Г., она умерла 26 декабря 2011 года, отец в актовой записи о рождении ребенка не указан. Диевой Е.Г. 7 февраля 2007 года повторно установлена категория «ребенок-инвалид» на срок до 18 марта 2021 года (до достижения совершеннолетнего возраста). Она является получателем государственной пенсии по инвалидности, установленной на период с 4 февраля 2005 года по 18 марта 2021 года.

Распоряжением ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы от 1 ноября 2016 года № 84 несовершеннолетняя Диева Е.Г., года рождения, поставлена на учет по месту фактического проживания с опекуном по адресу: (л.д. 27-28).

Распоряжением ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы от 22 ноября 2016 года № 90 опекуну Присталовой З.Ю. назначены выплаты денежных средств на содержание несовершеннолетней Диевой Е.Г.

Подопечная Диева Е.Г. зарегистрирована по месту пребывания совместно с опекуном по адресу: [redacted] на срок с 28 октября 2016 года по 18 марта 2021 года.

Присталова З.Ю. обратилась в ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы по вопросу заключения договора о приемной семье, а также с заявлением о предоставлении государственной услуги в виде назначения и предоставления ежемесячной компенсационной выплаты лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет.

Распоряжением ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы от 10 ноября 2016 года № 85 Присталовой З.Ю. отказано в заключении с ней договора о приемной семье в отношении несовершеннолетней Диевой Е.Г. (л.д. 31-32)

Решением ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы от 6 декабря 2016 года № 101400063987 Присталовой З.Ю. отказано в назначении и предоставлении ежемесячной компенсационной выплаты лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что решение о создании приемной семьи является исключительной компетенцией того региона, который создает приемную семью и выплачивает вознаграждение приемным родителям из своего бюджета, с 1 января 2016 года в соответствии с законодательством города Москвы органы опеки и попечительства заключают договоры о приемной семье с лицами, местом жительства которых является город Москва, в отношении которых в городе Москве издано распоряжение о назначении их опекунами, исполняющими свои обязанности возмездно, и только в том случае, если договор заключается в отношении детей-сирот и детей, оставшихся на попечении родителей, имеющих место жительства в городе Москве, а также детей, которые помещены под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, города Москвы.

Поскольку несовершеннолетняя Диева Е.Г. не является жителем города Москвы либо воспитанником организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, города Москвы, отказ истице в заключении договора о приемной семье не нарушает прав и законных интересов подопечной Диевой Е.Г., на содержание которой опекуну назначены и выплачиваются денежные средства, суд пришел к выводу о том, что оспариваемые отказы ответчика соответствуют требованиям действующего законодательства, в связи с чем не нашел оснований для признания их незаконными.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводом суда первой инстанции и его правовым обоснованием.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что судебные постановления приняты с нарушением норм материального права и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

Согласно пункту 1 статьи 123 Семейного кодекса Российской Федерации формами устройства детей, оставшихся без попечения родителей, являются как опека, так и приемная семья.

В соответствии с пунктом 1 статьи 152 Семейного кодекса Российской Федерации приемной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о приемной семье, заключаемому между органом опеки и попечительства и приемными родителями или приемным родителем, на срок, указанный в этом договоре.

Порядок создания приемной семьи определяется Правительством Российской Федерации (пункт 3 статьи 152 Семейного кодекса Российской Федерации).

Согласно части 1 статьи 11 Закона города Москвы от 14 апреля 2010 года № 12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве» передача ребенка (детей) в приемную семью и контроль за условиями жизни и воспитания ребенка (детей) в приемной семье осуществляются в соответствии с федеральным законодательством.

Из приведенных правовых норм следует, что вопросы создания приемной семьи прямо отнесены к компетенции Российской Федерации, к полномочиям же города Москвы отнесено лишь определение порядка и размеров государственной поддержки приемных семей в случае заключения с ними в соответствии с федеральным законодательством договоров о приемной семье (статьи 20, 21 Закона города Москвы «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве»).

Федеральным законодательством не предусмотрены какие-либо основания для отказа в заключении договора о приемной семье в отношении детей-сирот в связи с тем, что опека над ними установлена актами иных субъектов Российской Федерации, и которые зарегистрированы по месту жительства в других регионах.

Кроме того, вывод судов относительно определения места жительства ребенка противоречит положениям статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации.

По общему правилу местом жительства гражданина признается жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства (статья 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»).

Вместе с тем при определении места жительства несовершеннолетних и лиц, находящихся под опекой, применяются нормы гражданского законодательства.

Согласно пункту 2 статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации местом жительства несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет, или граждан, находящихся под опекой, признается место жительства их законных представителей - родителей, усыновителей или опекунов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 36 Гражданского кодекса Российской Федерации опекуны и попечители несовершеннолетних граждан обязаны проживать совместно со своими подопечными. Раздельное проживание попечителя с подопечным, достигшим шестнадцати лет, допускается с разрешения органа опеки и попечительства при условии, что это не отразится неблагоприятно на воспитании и защите прав и интересов подопечного.

Исходя из приведенных правовых норм место жительства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должно определяться по месту жительства их законных представителей.

Вывод судов о том, что несовершеннолетняя Диева Е.Г. не имеет места жительства в городе Москве применительно к заявленным требованиям (заключения договора о приемной семье, назначении и предоставлении ежемесячной компенсационной выплаты лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет), противоречит приведенным нормам права.

Из материалов дела усматривается, что опекун Присталова З.Ю. зарегистрирована и постоянно проживает в городе Москве, подопечная Диева Е.Г. проживает с опекуном также в городе Москве, в связи с чем её местом жительства является место постоянного жительства опекуна.

Из содержания статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 2 и 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-I «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» следует, что регистрация не совпадает с понятием «место жительства» и сама по себе не может служить условием реализации прав и свобод граждан.

В силу положений абзаца третьего пункта 1 статьи 34 Гражданского кодекса Российской Федерации полномочия органа опеки и попечительства в отношении подопечного возлагаются на орган, который установил опеку или попечительство. При перемене места жительства подопечного полномочия органа опеки и попечительства возлагаются на орган опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного в порядке, определенном Федеральным законом «Об опеке и попечительстве».

Пунктами 2, 3 статьи 9 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» установлено, что при перемене места жительства подопечного орган опеки и попечительства, установивший опеку или попечительство, обязан направить дело подопечного в орган опеки и попечительства по его новому месту жительства в течение трех дней со дня получения от опекуна или попечителя извещения о перемене места жительства подопечного. Полномочия органа опеки и попечительства по новому месту жительства подопечного возлагаются на данный орган опеки и попечительства со дня получения личного дела подопечного.

Таким образом, место жительства подопечных детей определяется и тем обстоятельством, какой орган опеки и попечительства осуществляет свои полномочия в отношении этих детей.

Как усматривается из материалов дела, Диева Е.Г. снята с учета в органе опеки и попечительства Кусинского муниципального района, поставлена на учет в ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы с определением её места жительства по адресу опекуна Присталовой З.Ю.: г. Москва, ул. Беговая, д. 11, кв. 126. Данные обстоятельства свидетельствуют о признании ответчиком факта проживания несовершеннолетней на территории города Москвы, а также того факта, что данный орган исполняет обязанности органа опеки и попечительства в отношении Диевой Е.Г.

Согласно пункту 2.1 Порядка выплаты денежных средств на содержание детей, находящихся в приемной семье, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 15 мая 2007 года № 376-ПП «О мерах по реализации закона города Москвы от 30 ноября 2005 года № 61 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве», назначение выплат денежных средств на содержание детей, находящихся в приемной семье, осуществляется уполномоченным органом в сфере опеки, попечительства и патронажа по месту жительства подопечного и приемного родителя (одного из приемных родителей) со дня заключения договора о приемной семье.

Из материалов дела следует, что на основании распоряжения ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы от 22 ноября 2016 года № 90 Присталовой З.Ю. назначены и выплачиваются ежемесячно денежные средства на содержание несовершеннолетней Диевой Е.Г.

При назначении таких выплат уполномоченный орган опеки и попечительства города Москвы установил, что местом жительства Диевой Е.Г. является город Москва, что соответствует действующему законодательству, поэтому доводы ответчика о том, что Диева Е.Г. не имеет место жительства в городе Москве, несостоятельны.

Также противоречат нормам материального права выводы судов первой и апелляционной инстанций в части отсутствия оснований для признания незаконным решения ОСЗН района Беговой УСЗН САО города Москвы об отказе в назначении и предоставлении ежемесячной компенсационной выплаты лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом, установленной Законом города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве».

В целях проведения адресной социальной политики, направленной на создание условий для повышения уровня жизни семей с детьми, был принят Закон города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», регулирующий отношения по установлению статуса многодетных и других семей, предоставлению им денежных выплат и других мер социальной поддержки.

Частями 1 и 2 статьи 1 Закона города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 предусмотрено, что действие данного Закона распространяется на граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих

место жительства в городе Москве. Место жительства граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства устанавливается по данным органов регистрационного учета.

В статье 3 Закона города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 перечислены меры социальной поддержки семей с детьми, к которым, в частности, относятся единовременные, ежемесячные и ежегодные денежные выплаты.

К ежемесячным выплатам относится, в том числе ежемесячная компенсационная выплата неработающему лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства в возрасте до 23 лет (пункт 3 части 1 статьи 7 Закона города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 в редакции, действовавшей на момент подачи Присталовой З.Ю. заявления о назначении выплаты).

Постановлением Правительства города Москвы от 24 января 2006 года № 37-ПП утверждено Положение о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве, где в подпункте 17 пункта 1 (в редакции, действующей на момент обращения Присталовой З.Ю. за выплатой) было определено, что в соответствии с данным постановлением назначаются и предоставляются денежные выплаты, установленные пунктами 1-5 части 1 статьи 6, пунктами 1-16 части 1 статьи 7 и статьями 18, 19 Закона города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», в том числе ежемесячная компенсационная выплата неработающему лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет или инвалидом с детства в возрасте до 23 лет.

Поскольку истец Присталова З.Ю. имеет место жительства в городе Москве, проживает с подопечной Диевой Е.Г., являющейся ребенком-инвалидом, и осуществляет уход за ней, она относится к категории граждан, для которых предусмотрено право на ежемесячную компенсационную выплату лицу, занятому уходом за ребенком-инвалидом, установленную Законом города Москвы от 23 ноября 2005 года № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве».

В соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» договор об осуществлении опеки на возмездных условиях заключается с опекуном исходя из интересов подопечного.

Вместе с тем обжалуемые судебные постановления вынесены без учета интересов несовершеннолетней Диевой Е.Г., состояния ее здоровья, сведений об опекуне и его семье, возможности осуществлять истицей уход, лечение и реабилитацию подопечной.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что допущенные нарушения норм материального права являются существенными, они повлияли на исход дела и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов заявителя, в связи с чем решение Тимирязевского

районного суда города Москвы от 23 мая 2017 года и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 2 октября 2017 года подлежат отмене с направлением дела в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное и разрешить возникший спор в соответствии с нормами материального права, регулирующими возникшие по данному делу правоотношения.

Руководствуясь статьями 387, 388, 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Тимирязевского районного суда города Москвы от 23 мая 2017 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 2 октября 2017 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи