



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

20.12.2023 № 6919-1/23-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по образованию, науке, культуре,
туризму, спорту и делам молодежи

М.Н. Левченко

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект обращения Законодательного собрания
Ленинградской области к Председателю Правительства Российской
Федерации М.В. Мишустину по вопросу создания
Алиментного фонда Российской Федерации.

Вносит депутат Законодательного собрания Ленинградской области
А.А. Хмелева

Правовое управление, изучив проект обращения Законодательного собрания Ленинградской области (далее – Законодательное собрание) к председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину по вопросу создания Алиментного фонда Российской Федерации (далее – проект обращения), отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 70² Регламента Законодательного собрания.

В проекте обращения отмечается, что одной из ключевых мер в решении задачи сокращения бедности среди семей с детьми и обеспечения минимального гарантированного дохода является разработка мер по обеспечению регулярности выплат алиментов, достаточных для содержания детей, в том числе посредством создания государственного алиментного фонда (далее – Алиментный фонд).

Целью создания Алиментного фонда будет являться защита детей, чье право на алименты ущемляется злостными неплательщиками. Основной задачей Алиментного Фонда станет обеспечение семей, лишившихся алиментной поддержки по вине плательщика, выплатами на содержание ребенка.

Согласно проекту обращения одним из источников пополнения Алиментного фонда могут являться средства, полученные за счет повышения

ставки налога на доходы с физических лиц (далее - НДФЛ) с 15% до 16% или средства резервного фонда.

Отмечаем, что в соответствии со статьей 38 Конституции Российской Федерации забота о детях, их воспитание является обязанностью родителей.

Обязанность родителей содержать своих несовершеннолетних детей также закреплена статьей 80 Семейного кодекса Российской Федерации. Этой же нормой установлено, что в случае, если родители не предоставляют содержание своим несовершеннолетним детям, средства на содержание несовершеннолетних детей (алименты) взыскиваются с родителей в судебном порядке.

Предлагаемая концепция создания Алиментного фонда определяет потенциальным источником его финансирования бюджетные средства, источником пополнения которых могут являться средства, поступающие за счет повышения ставки НДФЛ.

Таким образом, бремя содержания детей, не получающих алименты, возлагается на государство, что не согласуется с вышеуказанными нормами права. При этом для плательщиков НДФЛ создается дополнительная налоговая нагрузка.

Вопрос повышения ставки НДФЛ также является предметом рассмотрения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – ГД ФС РФ). В частности, в настоящее время в ГД ФС РФ рассматриваются три проекта федеральных законов, предусматривающих повышение ставки по НДФЛ по прогрессивной шкале.

В отрицательных заключениях на указанные проекты Правительство Российской Федерации отметило, что существующая система обложения НДФЛ позволяет говорить о сбалансированном подходе, учитывающем интересы как налогоплательщиков, так и бюджетной системы Российской Федерации.

Дополнительно следует отметить, что даже при условии увеличения ставки НДФЛ расходы бюджета в целях финансирования Алиментного фонда не могут быть заведомо увязаны с указанными доходами бюджета с учетом принципа общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов (статья 35 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, финансирование Алиментного фонда за счет бюджетных средств, наряду с «правом на регрессное требование о возврате затраченных денежных средств на содержание ребенка с должника» и правом работников Алиментного фонда «взыскать компенсацию расходов по данному делу» может привести к двойному финансированию одних и тех же расходов.

В части поступлений из резервного фонда отмечаем следующее.

Согласно части 1 статьи 81 и части 1 статьи 82 Бюджетного кодекса Российской Федерации в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) -

резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций. Федеральным бюджетом на очередной финансовый год и плановый период предусматривается создание резервного фонда Президента Российской Федерации.

Частью 4 статьи 81 и частью 2 статьи 82 Бюджетного кодекса Российской Федерации указывается на непредвиденный характер расходов средств указанных фондов (средства резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия, предусмотренные порядком, указанным в пункте 6 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации; средства резервного фонда Президента Российской Федерации используются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов).

Таким образом, средства резервных фондов не могут рассматриваться в качестве постоянного и планомерного источника поступления средств Алиментного фонда.

В целом, анализируя правовое регулирование в рассматриваемой сфере, можно сделать вывод, что закрепляя обязанность родителей по содержанию своих несовершеннолетних детей, Конституция Российской Федерации в статьях 7 и 39 определяет и возможные механизмы государственной поддержки, которые не ориентированы на создание подобного рода алиментных фондов.

В частности, Российская Федерация, являясь социальным государством, обеспечивает государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, развивая систему социальных служб, устанавливая государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Отмечаем, что инициатива создания Государственного алиментного фонда при Правительстве Российской Федерации уже рассматривалась на федеральном уровне.

Указанная инициатива не была поддержана Правительством Российской Федерации с учетом снижения количества «злостных» неплательщиков алиментов, существующих мер поддержки детей, а также Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Федеральный закон № 229-ФЗ), предусматривающего комплекс мер, направленных на понуждение должника к полному и

своевременному исполнению содержащихся в исполнительном документе требований о взыскании алиментов.

Кроме того, согласно предлагаемой концепции создания Алиментного фонда основными особенностями его работы должны стать:

гарантия выплат ежемесячных сумм на содержание ребенка, равных установленному в судебном решении;

соответствие алиментов прожиточному минимуму на ребенка;

гарантия государственной поддержки в воспитании ребенка за счет государственного бюджета на период отсутствия помощи от другого родителя;

выплаты задолженностей и расчет неустойки за неуплату алиментов смогут осуществлять работники Алиментного фонда на основании судебного решения или приказа о взыскании алиментов;

алиментный фонд должен иметь право на регрессное требование о возврате затраченных денежных средств на содержание ребенка с должника;

дополнительно работники Алиментного фонда смогут взыскать компенсацию расходов по рассматриваемому делу;

право взыскателя на получение поддержки Алиментного фонда может возникать на следующие сутки с момента первой просрочки алиментной выплаты по вине плательщика;

тесная коммуникация федеральной службы судебных приставов и Алиментного фонда для ускорения розыска уклониста и удержания с него задолженностей.

Следует отметить, что указанные особенности не позволяют однозначно определить основные задачи деятельности Алиментного фонда.

Так, с одной стороны, гарантируемые ежемесячные суммы на содержание ребенка должны быть равны размеру, установленному в судебном решении, с другой – алименты должны «соответствовать» прожиточному минимуму на ребенка.

Статья 81 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – Семейный кодекс) предусматривает, что при отсутствии соглашения об уплате алиментов алименты на несовершеннолетних детей взыскиваются судом с их родителей ежемесячно в размере: на одного ребенка - одной четверти, на двух детей - одной трети, на трех и более детей - половины заработка и (или) иного дохода родителей. Размер этих долей может быть уменьшен или увеличен судом с учетом материального или семейного положения сторон и иных заслуживающих внимания обстоятельств.

Указанный порядок не учитывает при расчете размера алиментов прожиточный минимум на ребенка.

Также формулировка «гарантия выплат ежемесячных сумм на содержание ребенка, равных установленному в судебном решении» не предусматривает возможность определения размера алиментов в судебном приказе (в соответствии со статьями 13 и 127 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Неоднозначным является и понятие «гарантии государственной поддержки в воспитании ребенка за счет государственного бюджета на период отсутствия помощи от другого родителя», поскольку допускается его различное толкование (как алиментные платежи, как дополнительные выплаты на «поддержку в воспитании ребенка» либо как непосредственное оказание соответствующих услуг).

Также проект обращения предполагает частичное возложение на Алиментный фонд функций государственных органов власти (расчет неустойки за неуплату алиментов, содействие в розыске должника), что не согласуется с действующим законодательством.

Так, исходя из содержания статей 99, 106-108 Семейного кодекса, плательщиком алиментов является лицо, обязанное уплачивать алименты в соответствии с соглашением об уплате алиментов или постановлением суда.

Размер задолженности по алиментам определяется в постановлении судебного пристава-исполнителя о расчете и взыскании задолженности по алиментам исходя из размера алиментов, установленного судебным актом или соглашением об уплате алиментов (часть 2 статьи 102 Федерального закона № 229-ФЗ).

Исполнительные действия по розыску должника, его имущества совершаются судебным приставом-исполнителем в соответствии с пунктом 10 части 1 статьи 64 Федерального закона № 229-ФЗ самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел. Указанные действия вправе совершать также главный судебный пристав Российской Федерации, главный судебный пристав субъекта (субъектов) Российской Федерации, старший судебный пристав и их заместители при осуществлении контроля в установленной сфере деятельности (часть 4 статьи 64 Федерального закона № 229-ФЗ).

Таким образом, действующее законодательство не допускает привлечение к расчету неустойки за неуплату алиментов и розыску должников лиц, чье участие не предусмотрено Федеральным законом № 229-ФЗ.

Право Алиментного фонда на выполнение обязанностей должника по уплате алиментов с правом регрессного требования о возврате затраченных денежных средств на содержание ребенка с должника также не является однозначным и требует дополнительной оценки с учетом необходимости конкретизации механизма перевода денежных обязательств должника на Алиментный фонд и перехода прав получателя алиментов к алиментному фонду.

В тексте проекта обращения предполагаемый механизм осуществления вышеуказанных действий не раскрывается.

Вместе с тем необходимо отметить, что в соответствии со статьями 382 и 383 Гражданского кодекса Российской Федерации право (требование), принадлежащее на основании обязательства кредитору, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования) или может перейти к

другому лицу на основании закона. При этом переход к другому лицу прав, неразрывно связанных с личностью кредитора, в частности, требований об алиментах, не допускается.

Кроме того, предполагается, что Алиментный фонд будет создан при Правительстве Российской Федерации с региональными отделениями в субъектах Российской Федерации.

Следует отметить, что фонды создаются в соответствии Гражданским кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее – Федеральный закон № 7-ФЗ).

Согласно статье 5 Федерального закона № 7-ФЗ некоммерческая организация может создавать филиалы и открывать представительства на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами.

В Федеральном законе № 7-ФЗ понятие «отделение» используется лишь в отношении международных и иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Также указанное понятие, согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (далее – Федеральный закон № 82-ФЗ), применяется к некоммерческим организациям, являющимся общественными объединениями.

В частности, согласно статье 14 Федерального закона № 82-ФЗ под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства.

Общественные объединения могут создаваться в том числе в организационно-правовой форме общественного фонда. Вместе с тем государственный фонд не является видом общественного фонда. Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация государственных фондов могут регулироваться соответствующим законом о фондах (статьи 7 и 10 Федерального закона № 82-ФЗ).

Таким образом, предложение инициатора проекта о создании региональных отделений государственного фонда не соотносится с положениями действующего законодательства.

Учитывая изложенное, правовое управление приходит к выводу, что в условиях существующего правового регулирования предлагаемая концепция создания Алиментного фонда не может быть реализована.

Применительно к прилагаемому проекту постановления Законодательного собрания «Об обращении Законодательного собрания Ленинградской области к Председателю Правительства Российской Федерации М.В. Мишустину по вопросу создания Алиментного фонда Российской Федерации» (далее – проект постановления) и безотносительно к

изложенным выше замечаниям отмечаем, что в пункте 1 проекта постановления содержится техническая ошибка (Законодательное собрание Ленинградской области упоминается дважды).

Согласно статье 70² Регламента Законодательного собрания постоянная профильная комиссия, рассмотрев проект обращения от имени Законодательного собрания, принимает решение:

рекомендовать Законодательному собранию поддержать обращение Законодательного собрания;

рекомендовать Законодательному собранию не поддерживать обращение Законодательного собрания;

рекомендовать Законодательному собранию поручить профильной постоянной комиссии доработать проект обращения Законодательного собрания.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области
- начальник правового управления



Д.В. Малкин