



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 4-Г07-44

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«26» декабря 2007 г.

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

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Соловьева В.Н. и Харланова А.В.

рассмотрела в судебном заседании от 26 декабря 2007 г. дело по заявлению прокурора Московской области о признании недействующим абзаца 2 пункта 9 статьи 18 закона Московской области № 31/2005-ОЗ от 21 января 2005 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «О социальном обслуживании населения в Московской области» по кассационным жалобам губернатора Московской области, Московской областной Думы и Министерства социальной защиты населения Московской области на решение Московского областного суда от 15 октября 2007 г., которым требование прокурора удовлетворено.

Заслушав доклад по делу судьи Верховного Суда Российской Федерации Соловьева В.Н., объяснения представителей губернатора Московской области Горячевой Ю.И., Московской областной Думы Колмаковой Е.В., Министерства социальной защиты населения Московской области Епифановой Е.Ю., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение суда обоснованным, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

прокурор Московской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим со дня

принятия абзаца 2 пункта 9 статьи 18 Закона Московской области № 31/2005-ОЗ от 21 января 2005 г. «О социальном обслуживании населения в Московской области» (с последующими изменениями и дополнениями) в части установления платы за социальные услуги и за стационарное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов, проживающих в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания, в размере, не превышающем 75% дохода гражданина в денежной форме.

В обоснование своего заявления прокурор сослался на то обстоятельство, что ранее названным категориям граждан размер платы за социальные услуги, предоставляемые в стационарных условиях и за стационарное обслуживание, устанавливался постановлениями Правительства Российской Федерации № 473 от 15 апреля 1996 г. «О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания» и от 17 апреля 2002 г. № 244 «О плате за стационарное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов» и исчислялся не из дохода гражданина, а из его пенсии.

Это означало, что ежемесячная оплата социальных услуг, предоставляемых гражданам пожилого возраста и инвалидам в стационарных условиях, производилась в размере, не превышающем 50 процентов разницы между получаемой пенсией или среднедушевым доходом и прожиточным минимумом, установленным для соответствующего региона. Плата же за стационарное обслуживание данных граждан не могла превышать 75 процентов установленной им пенсии.

По мнению прокурора, оспариваемый порядок противоречит принципиально важному положению, содержащемуся в пункте 2 ст.153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данной нормой предусмотрено, что при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов должны быть соблюдены условия и гарантии, ранее предоставлявшиеся соответствующей категории граждан. Такие условия и гарантии, по мнению прокурора, при издании Закона Московской области «О социальном обслуживании населения в Московской области» не соблюдены.

Кроме того, прокурор полагает, что оспариваемым положением Закона Московской области нарушается принцип обеспечения равных возможностей в получении социальных услуг и их доступности для граждан пожилого возраста и инвалидов (ст.3 Федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»).

В судебном заседании представитель прокуратуры Московской области Ровенская М.В. поддержала заявление и, уточнив требования, просила признать недействующим оспариваемое положение Закона Московской области «О социальном обслуживании населения в Московской области» со дня его принятия в части слов «дохода гражданина в денежной форме».

Представитель Московской областной Думы Колмакова Е.В. требования прокурора Московской области не признала и пояснила, что оспариваемый Закон Московской области не содержит понятие дохода, в связи с чем данный закон не противоречит федеральному законодательству и не может нарушать прав граждан. Представитель губернатора Московской области Горячева Ю.И., представители Министерства социальной защиты населения Московской области Елифанова Е.Ю. и Сидорова Л.Н. требования прокурора также не признали и пояснили, что оспариваемый Закон Московской области соответствует федеральному законодательству.

Решением Московского областного суда от 15 октября 2007 г. заявленное прокурором требование удовлетворено. Признан недействующим со дня вступления решения суда в законную силу абзац 2 пункта 9 статьи 18 Закона Московской области № 31/2005-ОЗ от 21 января 2005 г. (с последующими изменениями и дополнениями) «О социальном обслуживании населения в Московской области» в части слов «дохода гражданина в денежной форме».

Не соглашаясь с этим, представители губернатора Московской области, областной Думы, Министерства социальной защиты населения Московской области в кассационных жалобах просят отменить состоявшееся решение суда, утверждая, что оно постановлено в силу ошибочности выводов сделанных судом по недостаточно выясненным обстоятельствам дела и неправильному применению норм материального права.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит постановленное судом решение подлежащим оставлению без изменения по следующим основаниям.

В соответствии с п. «ж» ч.1 ст.72 Конституции РФ социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно ч.2 ст.76 Конституции РФ 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.

В соответствии с пунктами 6 и 7 ст.24 Федерального закона «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» № 122-ФЗ от 2 августа 1995 г., в редакции, действовавшей до 1 января 2005 г., порядок и условия оплаты социальных услуг в государственном и муниципальном секторах социального обслуживания, а также порядок осуществления гражданами пожилого возраста и инвалидами платы за их стационарное обслуживание определялись Правительством Российской Федерации.

Судом выяснено, что к числу таких нормативных правовых актов относилось Положение «О порядке и условиях оплаты социальных услуг, предоставляемых гражданами пожилого возраста и инвалидам на дому, в полустационарных и стационарных условиях государственными и муниципальными учреждениями социального обслуживания», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 473 (в редакции Постановления Правительства РФ от 17 апреля 2002 г. № 244) и Постановление Правительства Российской Федерации № 244 от 17 апреля 2002 г. «О плате за стационарное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов».

Согласно Положению (пункты 2-4), социальные услуги гражданам пожилого возраста и инвалидам в стационарных условиях предоставлялись бесплатно, а также на условиях частичной и полной оплаты в зависимости от величины прожиточного минимума, установленного для соответствующего региона, и размера пенсии гражданина или его среднедушевого дохода, если гражданин проживал в семье.

Согласно пункту 1 Постановления Правительства РФ № 244 от 17 апреля 2002 г. размер ежемесячной платы за стационарное обслуживание определялся с учетом утвержденных в установленном порядке норм питания, нормативов сложившегося в регионе уровня потребительских цен, тарифов на оплату коммунальных услуг и не мог превышать 75 процентов установленной им пенсии.

Анализируя указанный порядок расчета размера платы суд сделал вывод, что плата за социальные услуги предоставляемых учреждениями социального обслуживания гражданам пожилого возраста и инвалидам в стационарных условиях и плата за стационарное обслуживание этих лиц до 1 января 2005 г. определялась по-разному и устанавливалась в зависимости от размера их пенсии (за исключением платы за социальные услуги в стационарных условиях для граждан, проживающих в семье).

В силу п.8 Положения, оплата социальных услуг предоставляемых в стационарных условиях взималась с учетом платы за стационарное обслуживание.

Вместе с тем, Федеральным законом № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.) в Федеральный закон № 122-ФЗ от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» были внесены изменения.

Согласно ст.24 Федерального закона № 122-ФЗ от 2 августа 1995 г. «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» (в редакции Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г.) порядок и условия предоставления бесплатного надомного, полустационарного и стационарного социального обслуживания, а также на условиях полной или частичной оплаты устанавливаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Судом правильно отмечено, что во исполнение данного Федерального закона и был принят Закон Московской области № 31/2005-ОЗ от 21 января 2005 г. «О социальном обслуживании населения в Московской области», официально опубликованный 29 января 2005 г. в газете «Ежедневные новости. Подмосковье» № 16.

Согласно абзацу 2 пункта 9 ст. 18 оспариваемого прокурором Закона, размер ежемесячной платы за социальные услуги согласно Перечню (приложение № 1) и стационарное обслуживание гражданина, проживающего в государственном стационарном учреждении социального обслуживания, не может превышать 75 процентов дохода гражданина в денежной форме.

Следовательно, судом обоснованно установлено, что в отличие от федеральных нормативных правовых актов закон Московской области установил единый предел размера ежемесячной платы за социальные услуги и платы за стационарное обслуживание гражданина, проживающего в государственном стационарном учреждении социального обслуживания.

Как усматривается по решению суда вывод о том, что установленный Законом Московской области порядок взимания платы за социальные услуги, предоставляемые лицам пожилого возраста и инвалидам в стационарных условиях, и стационарное обслуживание с учетом всего дохода гражданина в денежной форме, в том числе с ежемесячных денежных выплат и доплат, противоречит федеральному законодательству и нарушает права и законные интересы части граждан указанной категории, сделан на основе сравнительного анализа с положениями ранее действовавших Постановлений Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 г. № 473 и от 17 апреля 2002 г. № 244.

Пунктом 2 статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. предусмотрено, что при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с принятием настоящего Федерального закона нормативных правовых актов, должны быть соблюдены следующие условия:

- вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеры и условия выплаты пособий (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации отдельным категориям граждан в денежной форме, не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты), размеров и условия выплат (в том числе единовременных) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г.;

выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан, по состоянию на 31 декабря 2004 г.;

- при изменении после 31 декабря 2004 г. порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Следует согласиться с выводом суда о том, что оспариваемой нормой Закона Московской области нарушаются указанные условия Федерального закона № 122-ФЗ от 22 августа 2004 г. и снижается уровень социальных гарантий части лиц пожилого возраста и инвалидов, проживающих в государственных стационарных учреждениях социального обслуживания.

Судом правильно указано, что многочисленная категория лиц пожилого возраста и инвалидов (имеющая небольшой размер пенсии и дохода), которым социальные услуги в стационарных условиях предоставляются бесплатно, ранее, в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами, вносила плату за стационарное обслуживание в размере, не превышающем 75% установленной им пенсии. В соответствии же с оспариваемым положением Закона Московской области – 75% дохода в денежной форме (куда входят помимо пенсии ежемесячные денежные выплаты и другие доплаты), что в абсолютных числах значительно превышает размер ранее существовавших выплат.

В целом для указанных лиц социальный уровень гарантий снижен.

При таких обстоятельствах судом обоснованно сделан вывод об удовлетворении заявленного прокурором требования в части признания абзаца 2 пункта 9 статьи 18 Закона Московской области «О социальном обслуживании населения в Московской области» в части слов «дохода гражданина в денежной форме» - недействующим со дня вступления решения суда в законную силу.

С учетом изложенного решение Московского областного суда от 15 октября 2007 г., вынесенное по данному делу, следует признать законным и обоснованным, в связи с чем подлежащим оставлению без изменения.

Доводы кассационных жалоб не могут быть признаны состоятельными по следующим причинам.

Не соглашаясь с выводами суда и утверждая, что уровень социальной защищенности указанных лиц при оспариваемом порядке расчета оплаты не будет снижен, представители заинтересованных лиц практически уравнивают понятия пенсий и доходов пенсионеров в денежном выражении.

О том, что они не тождественны следует также и из ст. 12 Закона Московской области № 31/2005-ОЗ от 21.01.2005 г, в силу которой при направлении граждан на социальное обслуживание на дому, полустационарное и стационарное обслуживание осуществляется только при предоставлении справки о размере пенсии (пенсий) с учетом выплат и доплат, устанавливаемых законодательством Российской Федерации. Подтверждает это также и принятое во исполнение Закона Московской области (абз.5 ч.3 ст.18) постановление Правительства Московской области от 4 апреля 2006 г. № 265/12 «О перечне

видов доходов, учитываемых при расчете среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина при предоставлении социального обслуживания».

Иные доводы жалоб не могут быть признаны состоятельными как не имеющие правового значения по делу.

С учетом изложенного, руководствуясь ст.361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Московского областного суда от 15 октября 2007 г. оставить без изменения, кассационные жалобы представителей губернатора Московской области, Московской областной Думы и Министерства социальной защиты населения Московской области без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи