ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 83-Г07-9

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 Харланова А.В., Соловьева В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Рубайло Н.П. на решение Брянского областного суда от 17 октября 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., объяснения Рубайло Н.П., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия

установила:

28 апреля 2005 г. Брянской областной Думой принят Закон Брянской области «О возмещении расходов на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, финансируемых из областного и местных бюджетов, работающим и проживающим в сельской местности или поселках городского типа на территории Брянской области», который 13 мая 2005 года за № 35-3 подписан Губернатором Брянской области и официально опубликован в областной газете «Брянский рабочий» № 91-92 от 15.06.2005 г. Закон вступил в силу и действует с 1 января 2005 г. (ст.7 закона).

Статьей 2 названного закона установлено, что возмещению подлежат фактически понесенные расходы организациями, оказывающими услуги на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учре-

ждений, работающим и проживающим в сельской местности или поселках городского типа на территории Брянской области (часть 1). Педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим в сельской местности или поселках городского типа, но проживающим в городах на территории Брянской области и получавшим льготы по оплате жилья и коммунальных услуг до 1 января 2005 г., предусматриваются меры социальной поддержки по оплате жилья в пределах социальной нормы площади жилья, устанавливаемой администрацией области, и коммунальных услуг (отопление и освещение) в пределах нормативов потребления коммунальных услуг, устанавливаемых администрацией области, а проживающие в домах, не имеющих центрального отопления, освобождаются от платы за топливо, приобретаемое в пределах норм, устанавливаемых администрацией области, и за транспортные услуги по его доставке (часть 2).

В целях реализации областного закона принято постановление администрации Брянской области № 439 от 5 августа 2005 г., которым утверждены Положение о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, финансируемых из областного и местных бюджетов, работающим и проживающим в сельской местности или поселках городского типа на территории Брянской области (далее Положение о порядке предоставления мер социальной поддержки); Перечень категорий педагогических работников, имеющих право на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения с отоплением и освещением; и Нормативы потребления по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений (далее Нормативы потребления). Постановление официально опубликовано в областной газете «Брянская неделя» № 32 от 18.08.2005 г. и в соответствии с пунктом 4 вступило в силу с 1 января 2005 г. В настоящее время постановление действует в редакции Постановления администрации Брянской области от 29 декабря 2006 г. № 875.

Пунктом 5 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки, установлено, что педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим в сельской местности или поселках городского типа, но проживающим в городах и получавшим льготы по оплате жилья и коммунальных услуг до 1 января 2005 г., меры социальной поддержки предоставляются по нормативам, утверждаемым администрацией Брянской области (абзац 2). Меры социальной поддержки по оплате жилого помещения с отоплением и освещением предоставляются без учета расходов газа на приготовление пищи и горячее водоснабжение, приготовление кормов для животных (абзац 3).

Согласно пункту 2 Нормативов потребления: педагогическим работникам образовательных учреждений, работающим в сельской местности или поселках городского типа, но проживающим в городах и получавшим льготы по оплате жилья и коммунальных услуг до 1 января 2005 г., возмещение расходов осуществляется - для проживающих в частном доме, но не имеющих центрального отопления, по следующим нормативам: по обеспечению топливом - из расчета на 1 кв.м. жилого помещения, занимаемого специалистом, в пределах 18 кв.м.

общей площади на 1 члена семьи из трех и более человек; 42 кв.м. на семью из двух человек и 33 кв.м. на одиноко проживающего человека, на год: уголь- 62,2 кг, угольный брикет - 83 кг, дрова - 0,3 склад. куб. м., торфобрикет - 93,8 кг, торф кусковой - 137,3 кг, газ сетевой - 78 куб.метров (абзац 12); по освещению - 384 кВт/час на каждого специалиста в год (абзац 13).

Рубайло Н.П., являясь директором общеобразовательной школы, расположенной в сельской местности, и проживающий в городе, пользующийся до 1 января 2005 г. бесплатным жильем с отоплением и освещением, обратился в Брянский областной суд с заявлением (уточненным в процессе рассмотрения дела судом) о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими: часть 1 статьи 2 в части слов «и проживающим», часть 2 статьи 2 в части слов «в пределах социальной нормы площади жилья», «в пределах нормативов потребления», «в пределах норм» Закона Брянской области № 35-3 от 13 мая 2005 г. «О возмещении расходов на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, финансируемых из областного и местных бюджетов, работающим и проживающим в сельской местности или поселках городского типа на территории Брянской области»; абзац 2 пункта 5 в части слов «предоставляются по нормативам», абзац 3 пункта 5 в части слов «без учета расходов газа на приготовление пищи и горячее водоснабжение, приготовление кормов для животных» Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, финансируемых из областного и местных бюджетов, работающим и проживающим в сельской местности или поселках городского типа на территории Брянской области, утвержденного постановлением администрации Брянской области № 439 от 5 августа 2005 г. (в редакции постановления от 29 декабря 2006 г. № 875); абзац 12 в части слов «в пределах 18 кв.м. общей площади на 1 члена семьи из трех и более человек; 42 кв.м. на семью из двух человек и 33 кв.м. на одиноко проживающего человека, на год: уголь- 62,2 кг, угольный брикет - 83 кг, дрова - 0,3 склад. куб. м., торфобрикет - 93,8 кг, торф кусковой - 137,3 кг, газ сетевой - 78 куб.метров» и абзац 13 Нормативов потребления по оплате жилых помещений с отоплением и освещением педагогическим работникам образовательных учреждений, утвержденных постановлением администрации Брянской области № 439 от 5 августа 2005 г. (в редакции постановления от 29 декабря 2006 г. № 875.

В обоснование своих требований заявитель указал, что в соответствии со ст.55 Закона РФ «Об образовании», Разъяснением Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС от 28 мая 1985 г. № 154/12-22 и Письмом Минфина РСФСР № 756 от 17.07.72 г. он, как педагогический работник сельской школы, постоянно проживающий в частном доме в близлежащем городе, пользовался льготами по оплате жилья и коммунальных услуг (отопления и освещения). Однако с уменьшением администрацией Брянской области нормативов потребления коммунальных услуг для названной категории лиц, путем введения ограничений

по общей площади жилья и количеству проживающих, внесенными постановлением администрации Брянской области от 29 декабря 2006 г. № 875, он вынужден производить оплату газа (отопления) и освещения, что приводит к ущемлению его права на бесплатное получение вышеназванных мер социальной поддержки. В связи с противоречием оспоренных им норм областного закона указанным федеральным нормам просил удовлетворить его заявление.

Представитель Брянской областной Думы по доверенности Колесников В.А. и представитель администрации Брянской области по доверенности Зубарева К.В. с заявленными требованиями не согласились и просили в их удовлетворении отказать, ссылаясь на то, что действующим федеральным законодательством за педагогическими работниками образовательных учреждений сельской местности, проживающими в городах, не закреплено право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением. Введение законом Брянской области таких мер социальной поддержки не выходит за рамки предоставленных федеральным законодательством полномочий субъекту Российской Федерации. Ссылку заявителя на указанные им законодательные акты СССР считают несостоятельной, по тем основаниям, что названные акты имеют меньшую юридическую силу и не могут применяться в части противоречащей принятому позже Закону РФ «Об образовании».

Решением Брянского областного суда от 17 октября 2007 г. в удовлетворении заявления отказано.

В кассационной жалобе Рубайло Н.П. поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

Согласно п.п. «ж», «е», «к» ст. 72 и п. п. 2, 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, общие вопросы образования и жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, принимаемые по ним законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральному законодательству.

В силу абз.3 п. 5 ст.5 Закона Российской Федерации № 3266-1 от 10 июля 1992 г. «Об образовании» (в ред. от 21.07.2007 г.) педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользуются правом на получение пенсии за выслугу лет до достижения ими пенсионного возраста, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа), на первоочередное предоставление жилой площади. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Как правильно указал суд в решении, по смыслу вышеприведенной нормы федерального закона, право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением предоставлено лишь педагогическим работникам, работающим в

сельской местности, рабочих поселках, поселках городского типа, и проживающим в жилом помещении, расположенном в сельской местности.

Норм, которые предоставляли бы такое право педагогам, работающим в сельских образовательных учреждениях, но проживающим в городе, действующее федеральное законодательство не содержит.

До 1 марта 2005 г. правом на бесплатное пользование жилым помещением с отоплением и освещением, согласно статье 59 Жилищного кодекса РСФСР, также пользовались специалисты, работающие и проживающие в сельской местности, вне населенных пунктов (а в установленных законодательством Союза ССР случаях - в рабочих и иных поселках).

Распространение жилищных льгот на педагогических работников, вышедших на пенсию, закреплялось в Постановлении Совета Министров СССР от 04.05.1971 г. № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности». Однако положения названного Постановления не распространяли своё действие на учителей, перешедших на пенсию и проживающих в близлежащих городах.

Обоснованно суд не согласиться с доводами заявителя о применении к данным правоотношениям Писем Минфина РСФСР или Разъяснений Госкомтруда СССР и Секретариата ВЦСПС, поскольку названные акты по своему характеру не могут являться правоустанавливающими и вводить новые или дополнительные льготы или меры социальной поддержки.

Анализ вышеприведенных норм федерального и областного законодательства, как правильно указал суд, свидетельствует о том, что нормы закона Брянской области о том, что в полном объеме подлежат возмещению расходы по оплате жилого помещения с отоплением и освещением лишь для педагогических работников образовательных учреждений, работающих и одновременно проживающих в сельской местности (ч.1 ст.2 закона БО № 35-3), не противоречат вышеприведенным нормам федерального законодательства и не нарушают прав и законных интересов заявителя.

Суд также правильно исходил из того, что оспоренные Рубайло Н.П. положения областного закона (ч.2 ст.2), устанавливающие льготы по оплате жилья и коммунальных услуг (отопления и освещения), с учетом нормативов потребления для такой категории педагогических работников, как работающих в сельской местности, но проживающих в городах Брянской области и ранее получавших указанные льготы, не нарушают прав заявителя, напротив, предоставляя дополнительные меры социальной поддержки, введенные субъектом Российской Федерации для указанной категории педагогических работников.

Названные положения также не противоречат федеральному законодательству и приняты в пределах компетенции субъекта Российской Федерации, поскольку в соответствии со ст. 26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. (в ред. от 21.07.2007 г.) органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передавае-

мых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование таких мер осуществляется субъектом Российской Федерации самостоятельно при наличии соответствующих бюджетных средств.

По тем же основаниям правильно отказано в удовлетворении требований о признании недействующими абз.2,3 п.5 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки и абз.12,13 Нормативов потребления, утвержденных постановлением администрации Брянской области № 439 от 5 августа 2005 г. (в ред. от 29 декабря 2006 г. № 875), касающиеся установления льгот в пределах нормативов потребления для педагогических работников образовательных учреждений сельской местности, проживающих в городах.

Вывод суда мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Доводы кассационной жалобы по существу сводятся к нарушению и неправильному применению судом норм материального права, с чем нельзя согласиться по изложенным в решении суда основаниям.

Руководствуясь ст.ст.361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Брянского областного суда от 17 октября 2007 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Рубайло Н.П. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

нк