



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 56-Г09-2

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

4 марта 2009 г.

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

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.
Анишиной В.И.
Борисовой Л.В.

рассмотрела в судебном заседании дело по кассационной жалобе Законодательного Собрания Приморского края на решение Приморского краевого суда от 3 декабря 2008 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Приморского края обратился в суд с заявлением о признании недействующей и не подлежащей применению со дня вступления в силу решения суда статьи 7 Закона Приморского края № 291-КЗ от 14.07.2008 г. «Об обеспечении жилыми помещениями ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, на территории Приморского края».

В обоснование заявления прокурор указал, что названная норма противоречит федеральному законодательству, в частности, статье 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и статье 23.2 Федерального закона №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах».

Решением Приморского краевого суда от 3 декабря 2008 года названное заявление прокурора удовлетворено.

Законодательное Собрание Приморского края в кассационной жалобе просит решение отменить как незаконное и необоснованное.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, не находит оснований для отмены решения по следующим основаниям.

В силу части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд признает правовой акт недействующим полностью или в части в том случае, если данный акт или его часть противоречит федеральному закону.

Удовлетворяя заявление прокурора Приморского края, суд правильно пришел к выводу о том, что оспариваемая норма- статья 7 Закона Приморского края № 291-КЗ от 14.07.2008 г. «Об обеспечении жилыми помещениями ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, на территории Приморского края» противоречит действующему федеральному законодательству, в частности положениям статьи 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и положениям статьи 23.2 Федерального закона №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах».

В соответствии с названными нормами федеральных законов Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по обеспечению жильем названных в данных законах категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 января 2005 года.

Средства на реализацию указанных полномочий предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образуемого в федеральном бюджете в виде субвенций.

В соответствии с положениями статьи 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации, под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов в установленном порядке.

В качестве таковых расходных обязательств по статьям 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и 23.2 Федерального закона №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах» Российская Федерация установила определенный объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации на конкретные цели, в частности:

- на обеспечение жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, исходя из числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки; общей площади жилья 18 кв.м. и средней рыночной стоимости 1 кв.м. общей площади по субъекту Российской Федерации (статья 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

- на обеспечение жильем ветеранов исходя из числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки; общей площади жилья 22 кв.м. или 18 кв.м. (в зависимости от категории лиц) и средней рыночной стоимости 1 кв.м. общей площади по субъекту Российской Федерации (статья 23.2 Федерального закона №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах»).

Для реализации указанных прав ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов на территории Приморского края принят Закон Приморского края № 291-КЗ от 14.07.2008 г. «Об обеспечении жилыми помещениями ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, на территории Приморского края». Статьей 7 указанного закона установлен размер субсидии, определяемый исходя из состава семьи гражданина, нормы площади жилья в размере 33 кв.м. общей площади жилья - для одиноких граждан, 42 кв.м. общей площади жилья – на семью из двух человек и по 18 кв.м. общей площади жилья на каждого члена семьи – на семью из трех и более человек, средней рыночной стоимости 1 кв.м. общей площади жилья по Приморскому краю.

Таким образом, закон Приморского края по сравнению с федеральными нормами существенно изменил (увеличил) объем средств, предусмотренных для обеспечения жильем указанных категорий граждан, за счет включения в число учитываемых при определении размера субсидий членов семьи инвалидов и ветеранов и за счет увеличения нормы площади жилья, учитываемой при расчете размера субсидии.

При этом в преамбуле указанного закона Приморского края источником финансирования названы средства федерального бюджета. Такое регулирование не может быть признано законным и соответствующим принципам разделения власти на федеральную и власть субъекта Российской Федерации, установленным в Российской Федерации.

В соответствии со статьей 26.3 Федерального закона №184-ФЗ от 22.09.1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). При этом субвенции, направляемые из федерального бюджета, являются целевыми межбюджетными трансфертами, предназначенными для обеспечения того объема и целевой направленности расходных обязательств, которые предусмотрены федеральным законодательством.

Следовательно, оспариваемыми нормами Закона Приморского края нарушены установленные федеральным законом принципы финансового

обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поскольку статьей 7 указанного закона Приморского края фактически предусмотрено перераспределение средств федерального бюджета, направляемых в бюджет субъекта в форме субвенций по ФЗ №5-ФЗ от 12.01.1995г. и ФЗ №181-ФЗ от 24.11.1995г., и предназначенных для обеспечения жильем инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов, ветеранов в объемах и по категориям лиц, предусмотренных федеральным законодательством (статьи 28.2 и 23.2 названных федеральных законов).

При таких обстоятельствах доводы кассационной жалобы Законодательного Собрания Приморского края о том, что оспариваемая норма не противоречит федеральному законодательству, поскольку принята в соответствии с полномочиями законодательного органа субъекта Российской Федерации в целях реализации права, предусмотренного статьей 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не могут быть приняты во внимание и не могут служить основанием для отмены решения суда. Поскольку в результате принятия оспариваемого закона Законодательным Собранием Приморского края превышены полномочия законодательного органа субъекта Российской Федерации - допущено перераспределение средств федерального бюджета, предусмотренных для направления в бюджет Приморского края как субъекта Российской Федерации в виде субвенций.

Ссылки в кассационной жалобе Законодательного Собрания Приморского края на то обстоятельство, что увеличение объема финансовых средств и расширение круга лиц, учитываемых при определении размера субсидии при решении вопросов обеспечения жильем названных категорий граждан, обеспечивается софинансированием указанных расходов средствами краевого бюджета, не соответствуют содержанию оспариваемого закона.

В тексте преамбулы оспариваемого закона указано: « Настоящий Закон регулирует отношения по реализации права ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005года, на обеспечение жильем за счет федерального бюджета в соответствии с Федеральными законами от 12 января 1995года №5-ФЗ «О ветеранах», от 24 ноября 1995года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации.».

Указаний на софинансирование расходов в части увеличения размера субсидий по объему жилой площади и кругу лиц за счет средств краевого бюджета в законе не содержится. Следовательно, отсутствуют и правовые основания для внесения соответствующих расходов в соответствующий закон о бюджете Приморского края.

Таким образом, оспариваемым законом установлен единственный источник финансирования – средства федерального бюджета. При этом объем субвенций федерального бюджета, предназначенных для улучшения жилищных

условий инвалидов и ветеранов на территории Приморского края, установлен вышеназванными нормами федеральных законов от 12 января 1995 года №5-ФЗ «О ветеранах» и от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и увеличению в связи с введением норм большей финансовой емкости субъектом Российской Федерации не подлежит.

При отсутствии законодательно установленных положений о возможности (и обязанности) софинансирования расходов, предусмотренных как дополнительные гарантии законодательством субъекта (в части превышения объема федеральных норм обеспечения жильем инвалидов и ветеранов), за счет средств краевого бюджета, федеральные субвенции не обеспечат в полном объеме прав тех лиц, для которых они гарантированы федеральным законодательством и должны быть обеспечены при направлении соответствующих субвенций в бюджет субъекта Российской Федерации.

При таких условиях довод кассационной жалобы о том, что оспариваемая норма имела своей непосредственной целью повышение уровня социальной защищенности соответствующих категорий ветеранов и инвалидов на территории Приморского края, не может быть принят во внимание, поскольку принятый порядок законодательного регулирования названных отношений в Приморском крае влечет нарушение конституционных прав граждан на равное обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в том объеме и по тем категориям лиц, для которых они предусмотрены федеральным законодательством, что недопустимо. Пункт 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации устанавливает императивный запрет на действия, допускающие осуществление прав и свобод человека и гражданина за счет нарушения прав и свобод других лиц.

Довод Законодательного Собрания Приморского края в кассационной жалобе о том, что установленные федеральным законодательством объемы средств, предусмотренные для обеспечения жильем названных категорий граждан, не могут быть признаны достаточными для достижения целей существенного улучшения их жилищных условий, так же не может являться основанием к отмене судебного решения, поскольку данные вопросы отнесены к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации и дополнительные средства должны гарантироваться законодательством субъекта за счет его бюджетных средств.

Эта позиция выражена и в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1.04.2008 г. № 479-О указано: «Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статья 2); в Российской Федерации как социальном государстве обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантии социальной защиты, гарантируется социальное обеспечение в случаях, предусмотренных законом (статьи 7 и 39); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2); защита

прав и свобод человека и социальная защита, включая социальное обеспечение, предметами совместного ведения Российской Федерации (статья 72 пункты «б», «ж» части 1).

По смыслу приведенных конституционных положений в их взаимосвязи, социальная функция государства возлагается Конституцией Российской Федерации как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов Российской Федерации. Соответственно, органы государственной власти обоих территориальных уровней призваны совместно обеспечивать эффективные механизмы социальной защищенности граждан.

Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в области социальной защиты, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации. Такие законы, согласно статье 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, участие субъектов Российской Федерации в реализации социальной функции государства путем принятия законодательных решений в сфере социальной защиты граждан, должно быть основано на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и конституционной иерархии нормативных правовых актов, а также соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам, лежащим в основе социального обеспечения, включая принципы справедливости, равенства, стабильности юридического статуса субъектов социальных прав.

Следовательно, федеральное законодательство, в частности, статья 26.3 Федерального закона №184-ФЗ от 22.09.1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также статьи 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и 23.2 Федерального закона №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах», устанавливая определенный объем гарантий по обеспечению жильем ветеранов и инвалидов на территории Российской Федерации, не только не препятствуют принятию Законодательным Собранием Приморского края закона об обеспечении жилыми помещениями ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, на территории Приморского края, предусматривающего дополнительные меры защиты названных категорий граждан на территории края, но и устанавливают их конституционно-правовую обязанность принять такие нормы с соблюдением вышеперечисленных федеральных конституционно-правовых норм и принципов; с указанием в норме закона объема и категорий лиц, обеспечиваемых за счет субвенций

федерального бюджета, и, определив отдельно объем дополнительных средств и категории граждан, для которых они предназначены за счет средств краевого бюджета с указанием данного источника финансирования в тексте закона.

Поскольку статья 7 Закона Приморского края № 291-КЗ от 14.07.2008 г. «Об обеспечении жилыми помещениями ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, на территории Приморского края» принята с нарушением норм и принципов, закрепленных в федеральном законодательстве, решение Приморского краевого суда от 3 декабря 2008 года о признании её недействующей и не подлежащей применению со дня вступления решения суда в законную силу отмене не подлежит.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360-362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

определила:

Решение Приморского краевого суда от 3 декабря 2008 год оставить без изменения, кассационную жалобу Законодательного Собрания Приморского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи