ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 15-Г09-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 1 апреля 2009 г.

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

председательствующего Ерёменко Т.И.

судей Анишиной В.И.,
Калининой Л.А.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению Соломатина А[redacted] А[redacted] и Учайкиной О[redacted] И[redacted] о признании недействующими пункта 3 в части слов «с учетом нормативной площади жилого помещения и нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления, за исключением нормативов потребления коммунальных услуг по энергоснабжению и газоснабжению, утверждаемых Правительством Республики Мордовия», пунктов 5 и 6 в полном объеме, пункта 10 в части, устанавливающей, что меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг предоставляются инвалидам только по месту их регистрации, Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года, по кассационной жалобе правительства Республики Мордовия на решение Верховного суда Республики Мордовия от 26 января 2009 года, которым заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Правительства Республики Мордовия Фонова А.Л., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение

прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Соломатин А.А. и Учайкина О.И. обратились в суд с заявлением о признании недействующими пункта 3 в части слов «с учетом нормативной площади жилого помещения и нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления, за исключением нормативов потребления коммунальных услуг по энергоснабжению и газоснабжению, утверждаемых Правительством Республики Мордовия», пунктов 5 и 6 в полном объеме, пункта 10 в части, устанавливающей, что меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг предоставляются инвалидам только по месту их регистрации, Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года.

В обоснование заявленных требований заявители ссылались на то, что действующим федеральным законодательством не предусмотрено право субъектов Российской Федерации принимать акты, ограничивающие права инвалидов в части предоставления льгот по оплате коммунальных услуг введением обязательств по предоставлению дополнительных документов, обращения в органы местного самоуправления, а также ограничивать предоставление названных льгот в зависимости от места регистрации получателя.

Судом вынесено приведенное выше решение, об отмене которого просит в кассационной жалобе Правительство Республики Мордовия, полагая его неправильным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, полагает решение суда подлежащим отмене в части 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, либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

Удовлетворяя требования заявителей, суд исходил из того, что пункты 5 и 6 в полном объеме, а пункт 10 в части, устанавливающей, что меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг предоставляются инвалидам только по месту их регистрации Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике

Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года, противоречат действующему федеральному законодательству, в частности пункту 15 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 года № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг», части 13 статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». На этом основании названные нормы законодательства Республики Мордовия признаны судом недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

Выводы суда о несоответствии федеральному законодательству пункта 5 в полном объеме и пункта 10 в части, устанавливающей, что меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг предоставляются инвалидам только по месту их регистрации Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года, являются верными, а доводы кассационной жалобы не могут служить основанием для отмены решения в этой части.

Выводы же суда относительно несоответствия федеральному законодательству положений пункта 6 оспариваемого акта нельзя признать законными и обоснованными, решение суда в данной части подлежит отмене по следующим основаниям.

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 и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Такие законы и подзаконные акты, согласно части 5 статьи 76 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.

Федеральным законом № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определена государственная политика в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Данным законом установлены и конкретные меры социальной защиты инвалидов, в частности, в соответствии с частью 13 статьи 17 инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, - на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

В соответствии с названным федеральным законом постановлением № 901 от 27 июля 1996 г. Правительства Российской Федерации утверждены Правила предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг.

На основании статьи 28.2. Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целях реализации названного полномочия органами государственной власти Республики Мордовия приняты Закон Республики Мордовия №102-з от 28 декабря 2004 года «О мерах социальной поддержки отдельных категорий населения, проживающего в Республике Мордовия» и Положение о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения,

проживающего в Республике Мордовия, утвержденное постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года.

Названное Положение установило в пункте 5 перечень документов, являющихся основанием для получения меры социальной поддержки, в том числе для инвалидов, проживающих в Республике Мордовия. К числу таких документов отнесены: заявление получателя меры социальной поддержки, паспорт получателя меры социальной поддержки, документ, подтверждающий принадлежность получателя мер социальной поддержки к соответствующей категории граждан, документ, содержащий сведения о занимаемой им общей площади жилья, справка о составе семьи получателя мер социальной поддержки.

При этом федеральным нормативным правовым актом - Правилами предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденными постановлением № 901 от 27 июля 1996 г. Правительства Российской Федерации в статье 15 установлено, что основанием для предоставления льгот по оплате жилья, коммунальных услуг и приобретаемого топлива инвалидам является справка, подтверждающая факт установления инвалидности, выданная учреждениями государственной службы медико-социальной экспертизы.

Для получения льгот по оплате жилья, коммунальных услуг и приобретаемого топлива инвалиды и семьи, имеющие детей - инвалидов, обращаются в организации, осуществляющие сбор платежей за оплату жилья, коммунальных услуг и приобретаемое топливо (жилищные ремонтно-эксплуатационные предприятия, коммунальные предприятия и т.п.).

Следовательно, статьей 5 названного нормативного правового акта Республики Мордовия на инвалидов возложены дополнительные обязанности по представлению перечисленных в ней документов для получения гарантированных федеральным законодательством льгот, что является нарушением их законно установленных прав.

При таких обстоятельствах суд правильно пришел к выводу, что положения статьи 5 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года в отношении инвалидов противоречат федеральному законодательству, нарушая права данной категории граждан возложением на них дополнительной обязанности, не предусмотренной федеральным законодательством.

Доводы кассационной жалобы Правительства Республики Мордовия о том, что перечисленные в названной норме документы необходимы для предоставления соответствующих льгот инвалидам, не могут служить основанием для отмены решения, поскольку федеральное законодательство установило и порядок обращения инвалидов для получения льгот-

непосредственно в организации, осуществляющие сбор платежей за оплату жилья, коммунальных услуг и приобретаемое топливо (жилищные ремонтно-эксплуатационные предприятия, коммунальные предприятия и т.п.), который является достаточным для реализации указанных мер социальной поддержки. Поскольку по роду своей деятельности указанные в федеральном нормативном правовом акте организации располагают всеми сведениями, необходимыми для оформления соответствующей льготы гражданам-инвалидам по месту их жительства, возложение же обязанности представлять названные в пункте 5 указанного акта документы не вызвано необходимостью реализации закона и существенно снижает федеральные гарантии, поскольку сбор и представление названного перечня документов для такой категории получателей как инвалиды, т.е. лица, которые имеют нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты, может представлять существенное препятствие в получении льгот.

Пункт 6 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия не может расцениваться как содержащий нормы, нарушающие права инвалидов по получению льгот, гарантированных федеральным законодательством, поскольку не устанавливает для них каких-либо дополнительных обязанностей, а регламентирует деятельность администрации муниципальных районов и городского округа по оформлению мер социальной защиты, в том числе инвалидов, проживающих на территории Республики Мордовия.

Нельзя согласиться с выводом суда о том, что названная норма вводит обязанность получателей льгот обращаться дополнительно в названный орган местного самоуправления, а не в организации, осуществляющие сбор платежей за оплату жилья, коммунальных услуг и приобретаемое топливо (жилищные ремонтно-эксплуатационные предприятия, коммунальные предприятия и т.п.), как это предписано вышеприведенными федеральными нормами.

Положения пункта 6 не содержат требований, адресованных к гражданам-получателям льгот и по их правовому смыслу, в системном истолковании с предписаниями статьи 15 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением № 901 от 27 июля 1996 г. Правительства Российской Федерации о конкретном порядке обращения инвалидов за получением льгот в организации, осуществляющие сбор платежей за оплату жилья, коммунальных услуг, предполагают, что полномочие администрации муниципальных районов и городского округа рассматривать заявления об установлении меры социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг предусматривает осуществление таких действий не по обращениям граждан-инвалидов, а по представлению соответствующих сведений организациями, осуществляющими сбор платежей

за оплату жилья, коммунальных услуг, иное истолкование недопустимо и противоречило бы федеральному законодательству, не допускающему возложение дополнительных обязанностей на инвалидов при получении соответствующих льгот. Однако из текста самой нормы пункта 6 не следует такой обязанности, а её правовой смысл направлен на установление сроков и порядка осуществления органами местного самоуправления делегированных им полномочий по реализации законодательства о социальной защите, в том числе инвалидов на территории Республики Мордовия.

При таких обстоятельствах нельзя признать решение суда в этой части законным и обоснованным, поскольку оно основано на неверном истолковании указанной нормы. Таким образом, в части признания пункта 6 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года решение подлежит отмене, а поскольку данная норма не нарушает каких-либо прав и законных интересов заявителей, не входит в противоречия с федеральным законодательством, требования о признании её недействующей удовлетворению не подлежат.

Относительно признания недействующим положений пункта 10 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года в части устанавливающей, что меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг предоставляются инвалидам только по месту их регистрации, решение суда является законным и обоснованным, поскольку указанная норма существенным образом сужает возможность получения мер социальной поддержки инвалидам, гарантированных федеральным законодательством, а в некоторых случаях может привести и к незаконному лишению этого права.

Суд правильно пришел к выводу о том, что в соответствии с положениями части 13 статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам предоставляется скидка на оплату жилого помещения по месту жительства, а не по месту регистрации, поскольку регистрация граждан в Российской Федерации может осуществляться по месту жительства или месту пребывания, на постоянной основе или временно, в зависимости от передвижения гражданина по территории Российской Федерации, и представляет собой административный акт фиксации местонахождения гражданина, что для гражданина-инвалида не может ставиться условием предоставления мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Доводы кассационной жалобы Правительства Республики Мордовия не могут служить основанием к отмене решения в этой части.

Производство по делу в части требований о признании недействующим пункта 3 в части слов «с учетом нормативной площади жилого помещения и нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления, за исключением нормативов потребления коммунальных услуг по энергоснабжению и газоснабжению, утверждаемых Правительством Республики Мордовия» Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года, судом правомерно прекращено на том основании, что названными нормами законодательства Республики Мордовия права заявителей не затрагиваются.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного суда Республики Мордовия от 26 января 2009 года в части удовлетворения требований о признании недействующим пункта 6 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года, отменить. Принять новое решение, которым требования Соломатина А.А. и Учайкиной О.И. в части признания недействующим пункта 6 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Мордовия, отдельным категориям населения, проживающего в Республике Мордовия, утвержденного постановлением Правительства Республики Мордовия № 481 от 30 декабря 2004 года, оставить без удовлетворения.

В остальной части решение Верховного суда Республики Мордовия от 26 января 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Республики Мордовия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи