



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №64-Г09-9

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

05 августа 2009 года

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

председательствующего

Еременко Т.И.

судей

Анишиной В.И.,
Макарова Г.В.

при секретаре

Холомеевой О.М.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Сахалинской области о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня принятия подпунктов 2.1, 2.2., 2.3, 2.4, 2.5 пункта 2 постановления администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па «Об установлении порядка и размеров предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» и пунктов 19, 20, 21 «Порядка предоставления ежемесячной выплаты денежных средств отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области», утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па по кассационной жалобе администрации Сахалинской области на решение Сахалинского областного суда от 15 мая 2009 года, которым заявление прокурора Сахалинской области удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителей Администрации Сахалинской области Евтушенко М.М. и Ивановой Н.И., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Сахалинской области обратился в Сахалинский областной суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня принятия подпунктов 2.1, 2.2., 2.3, 2.4, 2.5 пункта 2 постановления администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па «Об установлении порядка и размеров предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» (далее - Постановление) и пунктов 19, 20, 21 «Порядка предоставления ежемесячной выплаты денежных средств отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области», утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па (далее - Порядок).

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что администрация Сахалинской области устанавливая в подпунктах 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 пункта 2 указанного постановления фиксированный размер ежемесячной выплаты гражданам, проживающим в Сахалинской области, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с федеральным законодательством, ограничила пределы предоставляемых этой категории граждан мер социальной поддержки, т.к. определила их без учета фактически занимаемой площади, потребленных коммунальных услуг, стоимости топлива, приобретенного в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы (для домов, не имеющих центрального отопления). Кроме того, размер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг инвалидам администрация установила также в форме ежемесячной денежной выплаты, тогда как федеральный законодатель определяет его в виде 50 процентов скидки на их оплату.

По мнению прокурора в обжалуемых пунктах 19, 20, 21 Порядка администрацией закреплена возможность изменения размера ежемесячной выплаты денежных средств по заявлению гражданина, имеющего право на получение мер социальной поддержки, исходя из совокупного объема денежного эквивалента мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг за 2008 год, между тем федеральное законодательство возможность перерасчета льгот не предусматривает.

Кроме того, установлением возможности изменения размера мер социальной поддержки и порядка совершения действий, направленных на их изменение, администрация области фактически закрепила необходимость для категорий граждан, имеющих право на льготы дополнительно подтверждать свое право на получение мер социальной поддержки в объеме не меньшем, чем они получали при предоставлении таких мер в натуральной форме в 2008 году.

Решением Сахалинского областного суда от 15 мая 2009 года заявление прокурора Сахалинской области удовлетворено.

Подпункты 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 пункта 2 постановления администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па «Об установлении порядка и размеров предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» и пункты 19, 20, 21 «Порядка предоставления ежемесячной выплаты денежных средств отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области», утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления в законную силу решения суда.

На редакцию газеты «Губернские ведомости» возложена обязанность по опубликованию сообщения о принятом решении суда после его вступления в законную силу. С администрации Сахалинской области взыскана госпошлина в федеральный бюджет в размере 2 000 рублей.

Представитель администрации Сахалинской области в кассационной жалобе просит решение суда отменить как незаконное и необоснованное, постановленное с нарушением норм процессуального права.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, не находит оснований к отмене решения суда 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.

В целях реализации названного полномочия Сахалинской областной думой принят закон №122-ЗО от 30 декабря 2008 года «О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» в преамбуле которого установлено, что действие настоящего Закона распространяется на граждан, проживающих в Сахалинской области и имеющих право на меры социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, предоставляемых за счет средств федерального бюджета в соответствии с федеральным законодательством.

Согласно статье 4 закона Сахалинской области №122-ЗО от 30 декабря 2008 года «О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» финансирование ежемесячных выплат денежных средств, установленных настоящим Законом, осуществляется за счет субвенций, выделяемых из федерального бюджета бюджету Сахалинской области.

В целях реализации закона Сахалинской области №122-ЗО от 30 декабря 2008 года «О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» 21 января 2009 года администрацией Сахалинской области принято постановление №20-па «Об установлении порядка и размеров предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области», которое опубликовано в газете «Губернские ведомости» 24 января 2009 года №11 (3218).

Пунктом 1 указанного Постановления утвержден Порядок предоставления ежемесячной выплаты денежных средств отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области.

Пунктом 2 установлена ежемесячная выплата денежных средств отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с:

2.1. Федеральным законом от 12.01.95 N 5-ФЗ "О ветеранах":

- предусмотренными статьями 14, 15, - в размере 1700 рублей;
- предусмотренной статьей 16, - в размере 700 рублей;
- предусмотренными статьями 18, 21, - в размере 1200 рублей;

2.2. Федеральным законом от 24.11.95 N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации", предусмотренной статьей 17:

- инвалидам - в размере 1200 рублей;
- семьям, имеющим детей-инвалидов, состоящим из 2 человек, - в размере 1700 рублей;
- семьям, имеющим детей-инвалидов, состоящим из 3 человек и более, - в размере 2100 рублей;

2.3. Федеральным законом от 15.05.91 N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", предусмотренными статьями 14, 15, 17, 25, - в размере 1300 рублей;

2.4. Федеральным законом от 26.11.98 N 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча", предусмотренными статьями 2, 3, 4, 6, 11, - в размере 1300 рублей;

2.5. Федеральным законом от 10.01.2002 N 2-ФЗ "О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне", предусмотренной статьей 2, - в размере 1300 рублей.

Удовлетворяя заявление прокурора Сахалинской области, суд правильно пришел к выводу о том, что оспариваемые нормы - подпункты 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 пункта 2 постановления администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па «Об установлении порядка и размеров предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» противоречат действующему федеральному законодательству, которое устанавливает, что размер социальной защиты указанных категорий граждан поставлен в зависимость от фактически занимаемой гражданином жилой площади и фактически потребленных им коммунальных услуг или стоимости топлива.

Кроме того, в отношении такой категории лиц как инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нарушены требования федерального закона о форме и порядке предоставления мер социальной поддержки.

Так, 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.

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 с передачей средств на реализацию указанных полномочий в виде субвенций из Федерального фонда компенсаций, образуемого в федеральном бюджете.

При этом положения части 13 статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривают предоставление льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов в форме скидки, а не форме ежемесячной денежной выплаты, пунктом 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» 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.).

Поскольку указанные льготы, форма и порядок их предоставления установлены федеральным законодательством, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что субъект Российской Федерации не полномочен самостоятельно изменять форму и определять размер мер социальной поддержки в отношении лиц, имеющих право на получение льгот из средств федерального бюджета, перечисляемых в бюджет субъекта Российской Федерации в виде субвенций.

Таким образом, оспариваемым в настоящем деле нормативным актом субъект Российской Федерации вышел за пределы предоставленных ему полномочий по осуществлению нормативно-правового регулирования по вопросам совместного ведения.

В соответствии с положениям статьи 23.2 Федерального закона №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах» Российская Федерация также передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг ветеранам, категории льгот которых определены данным законом.

Средства на реализацию указанных полномочий также 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 17, 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», статьям 10, 15, 16, 18, 21 Федерального закона №5-ФЗ от 12 января 1995 г. «О ветеранах», статьям 14, 15, 17, 25 Федерального закона от 15.05.91 N 1244-1 "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС", статьям 2, 3, 4, 6, 11 Федерального закона от 26.11.98 N 175-ФЗ "О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча", статье 2 Федерального закона от 10.01.2002 N 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», Российская Федерация установила определенный объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации на конкретные цели, в частности:

гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, предоставляемых за счет средств федерального бюджета в соответствии с вышеуказанными федеральными законами, 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.

Следовательно, при установлении денежного эквивалента таких мер он должен соответствовать половине расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг исходя из фактически занимаемой льготником

площади, потребленных им коммунальных услуг, стоимости топлива, приобретенного в пределах норм, установленных для продажи населению включая транспортные расходы (для домов, не имеющих центрального отопления).

Судом установлено, что администрация Сахалинской области разделила расходы, связанные с предоставлением льгот по оплате жилья и коммунальных услуг в натуральной форме в 2008 году по определенным категориям льготников, на их численность и количество месяцев в году и применила к полученным суммам индекс-дефлятор, равный 1,078.

Полученные в результате такого расчета суммы являются усредненными показателями и не индивидуализируют льготу, как это предусмотрено федеральным законодательством. Кроме того, установление ежемесячных выплат таким порядком допускает необоснованное завышение полученных сумм одними льготникам и их недополучение другими, что не отвечает целям защиты льготных категорий граждан, нарушает принцип равенства всех перед законом, гарантированный Конституцией Российской Федерации.

Выводы суда о несоответствии федеральному законодательству Подпунктов 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5 пункта 2 постановления администрации Сахалинской области от 21 января 2009 года №20-па «Об установлении порядка и размеров предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» являются верными и обоснованными, поскольку установление администрацией Сахалинской области ежемесячной выплаты денежных средств льготным категориям граждан, проживающих в Сахалинской области в твердой денежной сумме, лишает указанные категории граждан, права на оплату коммунальных услуг и жилого помещения в объеме, установленном федеральным законодательством.

Администрацией Сахалинской области за счет средств федерального бюджета могут быть предоставлены льготы в пределах установленных федеральным бюджетом. При этом, положение граждан льготных категорий может быть улучшено Администрацией Сахалинской области, но за счет средств областного бюджета.

21 января 2009 года Администрацией Сахалинской области постановлением №20-па утвержден «Порядок предоставления ежемесячной выплаты денежных средств отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области», который определяет механизм предоставления ежемесячной выплаты денежных средств по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области (п.1 Порядка).

Пунктом 19 Порядка предусмотрено, что размер ежемесячной выплаты денежных средств может быть изменен по заявлению получателя в соответствии с пунктом 4 статьи 3 Закона Сахалинской области от 30.12.2008 N 122-ЗО "О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области".

Граждане, обратившиеся за перерасчетом ежемесячной выплаты денежных средств, представляют в отдел (управление) социальной защиты населения документы, указанные в пункте 5 настоящего Порядка, и квитанции или документы, подтверждающие получение мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг за 2008 год, в том числе на оплату топлива и его доставки (пункт 20 Порядка).

Размер перерасчета ежемесячной выплаты денежных средств устанавливается исходя из совокупного объема денежного эквивалента мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, получаемой гражданином в течение 2008 года, в том числе с учетом суммы оплаты топлива и его доставки (пункт 21 Порядка).

В соответствии с пунктом 4 статьи 3 Закона Сахалинской области от 30.12.2008 N 122-ЗО «О форме предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Сахалинской области» совокупный объем ежемесячных выплат денежных средств, предоставленных гражданам, указанным в статье 1 настоящего Закона, в течение календарного года, не может быть менее объема денежного эквивалента мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, предоставлявшихся в натуральной форме в течение 2008 года.

Признавая несоответствующими федеральному законодательству положений пунктов 19, 20, 21 Порядка суд сходит из того, что Орган исполнительной власти Сахалинской области предусмотрел возможность изменения размера ежемесячной выплаты денежных средств по заявлению гражданина, имеющего право на получение указанных мер социальной поддержки, в том время как объем мер социальной поддержки установлен федеральным законодательством и возможность его изменения на основании заявления гражданина не предусмотрена. Кроме того, администрация области фактически закрепила необходимость для указанных категорий граждан дополнительно подтверждать свое право на получение мер социальной поддержки в объеме не меньшем, чем они получали при предоставлении таких мер в натуральной форме в течение 2008 года, путем предоставления заявления и документов, когда как федеральным законодательством предусмотрены льготы в размере, исчисляемом от суммы начисляемых коммунальных платежей, а не от выплат за предыдущие периоды. Соответственно, данный вывод суда является правильным и обоснованным.

Меры социальной поддержки граждан, установленные федеральным законодательством и финансируемые за счет средств федерального бюджета должны предоставляться соответствующим категориям граждан в том объеме и той форме, которые предусмотрены нормами вышеприведенных федеральных законов. Органы государственной власти субъекта во исполнение федерального законодательства обязаны разработать и реализовать необходимые механизмы предоставления указанных мер социальной поддержки населения. Иное означало бы нарушение конституционных принципов равенства всех перед законом, разделения

власти между Федерацией и её субъектами, приоритета федерального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

Доводы кассационной жалобы, направленные к иному толкованию норм материального и процессуального права, примененных судом при разрешении дела, ошибочны и не могут служить поводом для отмены решения суда.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в кассационной жалобе, не имеется.

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

определила:

решение Сахалинского областного суда от 15 мая 2009 года оставить без изменения, кассационную жалобу администрации Сахалинской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи