



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №56-Г09-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

02 сентября 2009 года

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

председательствующего

Еременко Т.И.

судей

Анишиной В.И.,

Хаменкова В.Б.

при секретаре

Росляковой И.В.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению Баенко И.Е. о признании закона Приморского края от 29 декабря 2004 года N 206-КЗ «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края» и постановления губернатора Приморского края от 16 июля 2008 г. № 63-пг «О форме, порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края» противоречащими федеральному законодательству и недействующими,

по кассационной жалобе Баенко И.Е. на решение Приморского краевого суда от 10 июня 2009 года, которым в удовлетворении заявления Баенко И.Е. отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Губернатора и Администрации Приморского края Мещаниновой Н.В., возражавшей против доводов кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А., полагавшего решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Баенко И. Е. обратился в Приморский краевой суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими закона Приморского края от 29 декабря 2004 года N 206-КЗ «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края» и постановления губернатора Приморского края от 16 июля 2008 г. № 63-пг «О форме, порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края».

В обоснование заявленных требований Баенко И.Е. указал, что является инвалидом по общему заболеванию, до 01 января 2005 года он пользовался льготами, предусмотренными Законом Российской Федерации от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». 01 января 2005 года введен в действие Федеральный закон от 22 августа 2004 года №122-ФЗ "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"», согласно которому натуральные льготы, которыми заявитель пользовался ранее, были заменены ежемесячной денежной компенсацией, которая по мнению заявителя не позволяет пользоваться теми же социальными благами, что и до отмены льгот по бесплатному проезду и 50% скидки по оплате жилья и коммунальных услуг.

Таким образом, заявитель полагает, что обжалуемыми актами была отменена льгота по бесплатному проезду на внутригородском и пригородном транспорте и заменена денежной компенсацией в размере 60 рублей, а компенсация по оплате жилья и коммунальных услуг ограничена нормативами потребления. По мнению заявителя, оспариваемые им нормативные правовые акты противоречат статье 153 Закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ "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"», предусматривающей, что в связи с изменением формы и порядка предоставления мер социальной поддержки инвалидам, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления

ухудшены, поскольку выплачиваемые компенсации ухудшают его материальное положение в части получения названных льгот и, соответственно, нарушают его права как инвалида на получение мер социальной поддержки в том объеме, который он получал до введения нового порядка их предоставления.

Решением Приморского краевого суда от 10 июня 2009 года в удовлетворении заявления Баенко И.Е., отказано.

В кассационной жалобе, поступившей в Верховный Суд Российской Федерации, Баенко И.Е. просит указанное решение суда отменить как незаконное и необоснованное.

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, являются 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 законодательным Собранием Приморского края 22 декабря 2004 года принят закон Приморского края от 29 декабря 2004 года N 206-КЗ «О социальной

поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края», а губернатором Приморского края издано постановление от 16 июля 2008 г. № 63-пг «О форме, порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края».

Предоставление мер социальной поддержки (ранее - льгот) по транспортному обслуживанию инвалидов ранее было урегулировано статьей 30 Закона Российской Федерации от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», которая Федеральным законом от 22 августа 2004 года №122-ФЗ "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"" признана утратившей силу, а льготы в натуральной форме заменены ежемесячной денежной выплатой (статья 28.1 Закона Российской Федерации от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Согласно преамбуле Закона Российской Федерации от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусмотренные настоящим Федеральным законом меры социальной защиты инвалидов, являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящихся к полномочиям государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации (абзац введен Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ). Из смысла данного правового регулирования следует, что все льготы, предоставлявшиеся инвалиду до 1 января 2005 года в натуральной форме замены указанной ежемесячной денежной выплатой, за исключением тех мер социальной поддержки, которые установлены федеральным законодательством.

В настоящее время федеральное законодательство не содержит норм о предоставлении в натуральной форме такой меры социальной поддержки инвалидов, как бесплатное транспортное обслуживание инвалида, предоставление 50-процентной скидки со стоимости проезда на междугородных линиях воздушного, железнодорожного, речного и автомобильного транспорта. Следовательно, имевшее место льготы по бесплатному проезду инвалида и 50-процентной скидки заменены указанной в законе единовременной денежной выплатой.

Из приведенных норм следует, что вводя новое правовое регулирование в сфере, в частности, социальной защиты инвалидов с 1 января 2005 года, федеральный законодатель заменил предоставлявшиеся ранее натуральные

льготы инвалиду по бесплатному проезду названной единовременной денежной выплатой.

В настоящее время указанная компенсация в соответствии со статьей 28.1 Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» №181 с 1 января 2006 года исчисляется и выплачивается с учетом индексации (изменения) суммы ежемесячной денежной выплаты и стоимости набора социальных услуг за счет средств федерального бюджета, и устанавливается в размере:

1) инвалидам, имеющим III степень ограничения способности к трудовой деятельности, - 2 162 рублей;

2) инвалидам, имеющим II степень ограничения способности к трудовой деятельности, детям-инвалидам - 1 544 рублей;

3) инвалидам, имеющим I степень ограничения способности к трудовой деятельности, - 1 236 рублей;

4) инвалидам, не имеющим степени ограничения способности к трудовой деятельности, за исключением детей-инвалидов, - 772 рублей.

Субъекты Федерации, в частности Приморский край, в соответствии с пунктом 6 статьи 5 Закона от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» вправе устанавливать дополнительные меры социальной поддержки инвалидам за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Статьей 8(2) закона Приморского края от 29 декабря 2004 года N 206-КЗ «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края» установлены меры социальной поддержки в области обеспечения равной транспортной доступности:

- в размере 50 процентов от действующего тарифа по проезду на автомобильном (водном) транспорте общего пользования междугородных маршрутов Приморского края и пригородном железнодорожном транспорте для граждан, включенных в краевой регистр лиц, имеющих право на получение ежемесячной денежной выплаты (далее - граждане, включенные в краевой регистр).

- в размере 50 процентов от действующего тарифа по проезду на автомобильном (водном) транспорте общего пользования междугородных маршрутов Приморского края для категорий граждан, включенных в федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи (далее - граждане, включенные в федеральный регистр), к числу которых отнесены и инвалиды.

Порядок предоставления мер социальной поддержки, указанных в частях 1 и 2 настоящей статьи, устанавливается Администрацией Приморского края. Предоставление мер социальной поддержки, ранее установленных законодательством Приморского края по проезду на транспорте общего пользования городских, пригородных маршрутов на территории Приморского края в виде льгот в размере не менее 50 процентов от действующего тарифа, с 1 января 2009 года осуществляется в форме выплаты в составе ежемесячной денежной выплаты, предусмотренной статьей 8 настоящего Закона, для граждан, включенных в краевой регистр; в форме

социальной выплаты, размер и порядок предоставления которой определяется Администрацией Приморского края, - для граждан, включенных в федеральный регистр.

Таким образом, в Приморском крае как субъекте Российской Федерации, установлены дополнительные меры социальной поддержки инвалидов в области обеспечения равной транспортной доступности. Следовательно, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый Закон Приморского края от 29 декабря 2004 года N 206-КЗ «О социальной поддержке льготных категорий граждан, проживающих на территории Приморского края» принят в пределах полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации и устанавливает дополнительные меры социальной поддержки инвалидов, что не противоречит приведенному выше федеральному законодательству. Кроме того, указанный закон не содержит норм, регулирующих предоставление инвалидам мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг.

Губернатором Приморского края издано постановление от 16 июля 2008 года № 63-пг «О форме, порядке и условиях предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края», которым утвержден «Порядок и условия предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края» (далее - Порядок).

Пунктом 1 раздела 1 Порядка установлено, что настоящий Порядок и условия предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края, распространяется на следующие категории граждан, имеющих право на меры социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг согласно федеральному и краевому законодательству:

- ветераны труда;
- лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 года по 9 мая 1945 года не менее шести месяцев, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, либо награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны;
- реабилитированные лица;
- лица, признанные пострадавшими от политических репрессий;
- инвалиды войны и граждане, на которых распространяется право на льготы, предусмотренные для инвалидов войны;
- участники Великой Отечественной войны;
- ветераны боевых действий;
- лица, награжденные знаком "Жителю блокадного Ленинграда", признанные инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (кроме лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий);

- члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий;

- инвалиды;

- семьи, имеющие детей-инвалидов;

- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении "Маяк" и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча;

- граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;

- несовершеннолетние узники фашизма;

- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

- граждане из подразделений особого риска;

- лица, проработавшие в тылу с 9 августа 1945 года по 3 сентября 1945 года на предприятиях, расположенных на территории Приморского края, и имеющие совокупный стаж работы в тылу во время Великой Отечественной войны, исключая период работы на временно оккупированных территориях СССР, и войны с Японией не менее шести месяцев.

Лицам, указанным в пункте 1 настоящего Порядка, меры социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг (кроме приобретения топлива и его доставки, поставки бытового газа в баллонах) предоставляются в форме ежемесячной денежной выплаты, на приобретение топлива и его доставку, поставку бытового газа в баллонах - в форме единовременной денежной выплаты (пункт 2 раздела 1 Порядка).

Утвержденный постановлением губернатора Приморского края от 16.07.2008 N 63-пг «Порядок и условия предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края» содержит Раздел 2 «Назначение денежных выплат» и Раздел 3 «Предоставление денежных выплат», которые регулируют порядок назначения и предоставления денежных выплат лицам, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, в том числе инвалидам.

В соответствии со статьей 17 Закона Российской Федерации от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» 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.

Согласно статье 28.2 Закона Российской Федерации от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки инвалидов по оплате жилого

помещения и коммунальных услуг и по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 1 января 2005 года.

Средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций. Объем средств, предусмотренный в Федеральном фонде компенсаций бюджетам субъектов Российской Федерации, определяется по оплате жилищно-коммунальных услуг исходя из числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки.

Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации. Форма предоставления указанных мер социальной поддержки определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Форма предоставления указанных мер социальной поддержки определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ "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"» в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, настоящий Федеральный закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

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 условий выплаты пособий (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 года;

при изменении после 31 декабря 2004 года 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.

Таким образом, законодатель на федеральном уровне установил, что инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка на оплату жилого помещения оплату коммунальных услуг (статья 17 Закона Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). Форма предоставления указанных мер социальной поддержки определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В Приморском крае установлена ежемесячная денежная выплата по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Общий размер ежемесячной денежной выплаты, в соответствии с п.7.2 Порядка, утвержденного постановлением Губернатора № 63-пг от 16.07.2008г., состоит из сумм денежных выплат на оплату жилья и каждого вида коммунальных услуг (кроме приобретения топлива и его доставки, поставки бытового газа в баллонах), которыми гражданин пользуется, и имеет право на меры социальной поддержки по их оплате согласно действующему законодательству. Кроме того пунктами 11, 12 указанного Порядка предусмотрен перерасчет размера денежной выплаты на основании заявлений граждан при предъявлении документов, подтверждающих фактический объем и оплату потребленных услуг. Следовательно, суд пришел к правильному выводу о том, что установленный в Приморском крае порядок предоставления мер социальной поддержки инвалидам, не ухудшил условия предоставления инвалидам мер социальной поддержки.

Отказывая в удовлетворении требования Баенко И.Е. в части предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг, суд исходил из того, что оспариваемое постановление губернатора Приморского края от 16.07.2008 № 63-пг, которым утвержден «Порядок и условия предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края» не противоречит статье 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ "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"», поскольку не предусматривает снижения уровня социальной защиты инвалидов, в том числе и заявителя. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает данный

вывод суда правильным и основанным на действующих нормах федерального законодательства.

При таких обстоятельствах обжалуемое решение суда об отказе в удовлетворения заявления Баенко И.Е., 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 Приморского краевого суда от 10 июня 2009 года оставить без изменений, а кассационную жалобу Баенко И.Е. - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи