



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 44-Г10-30

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

15 сентября 2010 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Анишиной В.И. и Борисовой Л.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Ефимова Н. [REDACTED] А. [REDACTED], Фукалова Г. [REDACTED] А. [REDACTED], Крюкова В. [REDACTED] В. [REDACTED] о признании недействующими пп. 3, 4, 5, 8, 14 Порядка предоставления ежемесячных денежных компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, имеющим право на предоставление мер социальной поддержки в соответствии с федеральным законодательством, пп. 1.4 и 3.1 Приложения № 1 к Порядку, утверждённого постановлением правительства Пермского края от 24 марта 2009 г. № 166-п, признании недействующими пп. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9.2 Порядка перерасчёта дополнительной ежемесячной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с федеральным законодательством, утверждённого приказом министерства социального развития Пермского края от 24 декабря 2009г. № СЭД-33-01-01-309, по кассационным жалобам правительства Пермского края и министерства социального развития Пермского края на решение Пермского краевого суда от 10 июня 2010 г., которым постановлено:

признать недействующим со дня вступления решения в законную силу постановление правительства Пермского края от 24 марта 2009г. № 166-п «Об утверждении порядков предоставления ежемесячных денежных компенсаций отдельным категориям граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» (в ред. постановления правительства Пермского края от 22 марта 2010г. № 103);

признать недействующим со дня вступления в законную силу решения приказ министерства социального развития Пермского края от 24 декабря 2009г. № СЭД-33-01-01-309 «Об утверждении порядка перерасчёта дополнительной ежемесячной денежной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с федеральным законодательством» (в ред. приказа министерства социального развития Пермского края от 26 марта 2010г. № СЭД-33-01-01-95).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда подлежащим отмене с передачей дела на новое рассмотрение, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Ефимов Н.А., Фукалов Г.А. и Крюков В.В. обратились в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь на то, что оспариваемые нормативные правовые акты противоречат требованиям федерального законодательства и приняты с нарушением компетенции.

Пермским краевым судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления просят в кассационных жалобах правительство Пермского края и министерство социального развития Пермского края, ссылаясь на нарушение судом норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что имеются основания для отмены решения суда.

Установлено, что 24 марта 2009 г. правительством Пермского края принято постановление № 166-п «Об утверждении порядков предоставления ежемесячных денежных компенсаций отдельным категориям граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Пунктом 1.1 постановления утверждён Порядок предоставления ежемесячных денежных компенсаций на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, имеющим право на предоставление мер социальной поддержки в соответствии с федеральным законодательством.

Пунктом 2 на министерство социального развития Пермского края возложена обязанность до 31 декабря 2009 г. обеспечить принятие нормативных правовых актов Пермского края, предусматривающих установление размера ежемесячных денежных компенсаций на оплату

жилого помещения и коммунальных услуг по каждой категории получателей мер социальной поддержки.

Во исполнение указанного акта министерством социального развития Пермского края принят приказ от 24 декабря 2009 г. № СЭД-33-01-01-309 (в редакции приказа от 26 марта 2010 г. № СЭД-33-01-01-95) «Об утверждении порядка перерасчёта дополнительной ежемесячной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с федеральным законодательством».

Суд, признавая недействующим оспариваемое постановление, исходил из вывода о том, что ни федеральным законодательством, ни краевым законодательством правительство Пермского края не наделено полномочиями по установлению порядка предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме, в связи с чем правительство не вправе произвольно расширять пределы своей компетенции и осуществлять оспариваемое правовое регулирование.

В связи с этим суд признал недействующим и оспариваемый приказ министерства социального развития края, принятый во исполнение указанного выше нормативного правового акта высшего исполнительного органа государственной власти Пермского края.

Указанные выводы суда соответствовали требованиям закона и материалам дела на момент принятия судом обжалуемого решения.

Правоотношения в области социальной защиты населения, включая меры социальной поддержки отдельных категорий граждан, регламентированы на федеральном уровне Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (с последующими изменениями), Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с последующими изменениями), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В силу п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится социальная защита, включая социальное обеспечение. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральным законом «О ветеранах» (ст. 23.2), Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 28.2),

Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (с последующими изменениями) (п.3 ст. 14), Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» (с последующими изменениями) (п. 17 ст. 2), иными федеральными законами Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг гражданам, имеющим право на такую поддержку.

В названных федеральных законах указано, что форма предоставления указанных мер социальной поддержки определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с последующими изменениями) предусмотрено, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ст. 2).

В силу ст. 1 указанного Федерального закона деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии с принципом, указанным, в частности, в подп. «ж»:

- самостоятельное осуществление органами государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежащих ему полномочий.

В соответствии с ч. 4 ст. 1 того же Федерального закона полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путём принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путём внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

Уставом Пермского края закреплено положение о том, что Законодательное Собрание Пермского края осуществляет законодательное регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и Пермского края (ч. 1 ст. 16).

Полномочия регламентировать порядок осуществления мер социальной защиты населения отнесены к полномочиям Законодательного Собрания Пермского края подп. «и» ст. 20 Закона Пермского края от 6 марта 2007 г.

№ 8-ПК «О Законодательном Собрании Пермского края». При этом указанная норма не устанавливает исключений.

В то же время правительство Пермского края не наделено полномочиями регламентировать порядок осуществления мер социальной защиты населения, что следует из содержания ст. 17 Закона Пермского края от 7 сентября 2007 г. № 107-ПК «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края».

В данной сфере высший исполнительный орган государственной власти края может осуществить какое-либо регулирование в случае, когда в соответствующем законе Пермского края, устанавливающем общие положения и принципы порядка осуществления мер социальной поддержки населения, будет установлено, что во исполнение какого-либо предписания закона Пермского края принимается акт правительства Пермского края.

Данный вывод следует из приведённых выше положений Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края», Закона Пермского края «О Законодательном Собрании Пермского края» и п. 14 ст. 17 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края», где отражено, что правительство Пермского края осуществляет иные полномочия, отнесённые в соответствии с законами Пермского края к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

По состоянию на момент разрешения данного дела в Пермском крае не принимался законодательный акт о наделении краевого правительства правом регулировать порядок осуществления мер социальной защиты населения в части установления формы предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг и, следовательно, не предписывалось законом края принимать постановление по вопросам осуществления мер социальной поддержки федеральным льготникам в сфере ЖКУ.

Таким образом, в решении судом был правильно сделан вывод, что при принятии оспариваемого акта правительство Пермского края вышло за пределы своих полномочий, установленных ст. 17 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края». Правильным являлся и вывод суда о неправомерности принятия министерством социального развития Пермского края приказа «Об утверждении порядка перерасчёта дополнительной ежемесячной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с федеральным законодательством».

Между тем в период после вынесения обжалуемого решения и до рассмотрения дела в кассационном порядке изменилось законодательство

Пермского края в области установления мер социальной поддержки населения.

19 августа 2010 г. Законодательным Собранием принят, 24 августа 2010 г. губернатором Пермского края подписан, а 30 августа 2010 г. в печатном издании «Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края» официально опубликован Закон Пермского края № 678-ПК «О внесении изменений в отдельные законы Пермского края».

Статьей 1 названного Закона изменена редакция п. «и» ст. 20 Закона Пермского края «О Законодательном Собрании Пермского края», где отражено полномочие законодательного органа на установление мер социальной поддержки и социального обслуживания населения, поддержки семьи, развития здравоохранения, образования.

Статьей 2 внесено дополнение в п. 1 ст. 17 Закона Пермского края «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края», в соответствии с которым краевому правительству предоставлено полномочие регламентировать форму и порядок предоставления мер социальной поддержки и социального обслуживания населения, поддержки семей, развития здравоохранения, образования, установленных федеральными законами и законами Пермского края, за исключением случаев, когда соответствующее полномочие отнесено актами федерального законодательства и законами Пермского края к компетенции иных органов государственной власти.

С учётом приведённых изменений высший исполнительный орган государственной власти Пермского края имеет полномочия на осуществление оспариваемого нормативного правового регулирования.

В связи с этим нельзя согласиться с выводом суда о том, что подлежат признанию недействующими, как принятые с нарушением компетенции, постановление правительства Пермского края «Об утверждении порядков предоставления ежемесячных денежных компенсаций отдельным категориям граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» и приказ министерства социального развития Пермского края «Об утверждении порядка перерасчёта дополнительной ежемесячной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с федеральным законодательством».

Как следует из материалов дела, решение об удовлетворении заявленных требований принято судом без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемых актов, исходя из положений п. 18 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

При таких обстоятельствах решение суда подлежит отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит проверить доводы заявителей относительно противоречия оспариваемых актов правительства Пермского края и министерства социального развития Пермского края федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Учитывая, что неоднократно на протяжении всего судебного разбирательства в устной форме представителями заявителей изменялись требования Ефимова Н.А., Фукалова Г.А. и Крюкова В.В., что существенно затруднило работу суда по рассмотрению и разрешению данного дела, суду надлежит предложить заявителям представить в письменной форме уточнённые заявления, оформленные в соответствии с требованиями, предусмотренными ч.5 ст. 251, ст. 131 ГПК РФ.

В силу изложенного и руководствуясь ст. 360, п. 2 ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Пермского краевого суда от 10 июня 2010 г. отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи