



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №43-Г11-21

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 сентября 2011 года

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

председательствующего- Пирожкова В.Н.
судей - Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В.
при секретаре- Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационным жалобам Леонтьевой Р.А. и Правительства Удмуртской Республики на решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 25 марта 2011 года, которым частично удовлетворено заявление Леонтьевой Р.А. о признании недействующими пунктов 19 и 20 Порядка предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Удмуртской Республике, утвержденного постановлением Правительства Удмуртской Республики от 7 сентября 2009 года № 256.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения Леонтьевой Р.А., поддержавшей доводы своей кассационной жалобы и возражавшей против доводов кассационной жалобы Правительства Удмуртской Республики, представителей Правительства Удмуртской Республики Сухенькой М.С. и Микрюковой О.Н., возражавших против доводов кассационной жалобы Леонтьевой Р.А. и поддержавших доводы кассационной жалобы Правительства Удмуртской Республики, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда отменить в части, Судебная

коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

В целях оказания мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Удмуртской Республике, в денежной форме Правительством Удмуртской Республики издано постановление от 7 сентября 2009 года № 256 «О порядке предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Удмуртской Республике» (далее – постановление).

Пунктом 1 постановления утвержден Порядок предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Удмуртской Республике (далее – Порядок).

Указанное постановление опубликовано в печатном издании "Удмуртская правда", № 104, 22 сентября 2009 года; "Собрание законодательства Удмуртской Республики", 21 декабря 2009 года № 27.

Пунктом 18 указанного Порядка установлено, что в случае если размер ежемесячной денежной компенсации, исчисленный в соответствии с разделом II данного Порядка, ниже денежного эквивалента меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, определяемой в соответствии с законодательством для соответствующей категории граждан, уполномоченный орган производит доплату к размеру ежемесячной денежной компенсации.

Доплата к размеру ежемесячной денежной компенсации производится один раз в год, но не ранее чем через 12 месяцев после назначения ежемесячной денежной компенсации (пункт 19).

Согласно пункту 20 Порядка для назначения доплаты к размеру ежемесячной денежной компенсации граждане представляют в уполномоченный орган следующие документы:

- 1) заявление о назначении доплаты к размеру ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг по форме согласно приложению 2 к настоящему Порядку;
- 2) документы, указанные в подпунктах 2 и 5 пункта 10 настоящего Порядка;
- 3) копии документов, содержащих сведения о размере платежей по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, и копии документов, подтверждающих произведенные расходы (с предъявлением оригиналов, если копии нотариально не заверены).

Леонтьева Р.А., являясь инвалидом, обратилась в суд с заявлением о признании недействующими пунктов 19 и 20 данного Порядка (в редакции

постановления Правительства Удмуртской Республики от 30 августа 2010 года № 269), ссылаясь на их противоречие положениям федерального законодательства. По мнению заявителя, доплата к размеру ежемесячной денежной компенсации должна производиться ежемесячно, а не раз в год, поскольку оплата коммунальных услуг инвалидами производится ежемесячно в соответствии с платежными квитанциями. Кроме того, требования, установленные в пункте 20 обжалуемого Порядка, обязывают заявителя нести дополнительные расходы на ксерокопирование документов, которые ей не возмещаются.

Решением Верховного Суда Удмуртской Республики от 25 марта 2011 года заявление Леонтьевой Р.А. удовлетворено частично, признан недействующим пункт 20 Порядка предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Удмуртской Республике, утвержденного постановлением Правительства Удмуртской Республики от 7 сентября 2009 года № 256.

В удовлетворении требований о признании недействующим пункта 19 Порядка, утвержденного постановлением Правительства Удмуртской Республики от 7 сентября 2009 года № 256 отказано.

В кассационной жалобе Леонтьева Р.А. просит решение суда в части отказа в удовлетворении требований отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований о признании недействующим пункта 19 обжалуемого Порядка.

В кассационной жалобе Правительства Удмуртской Республики ставится вопрос об отмене решение суда в части признания недействующим пункта 20 Порядка.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационных жалоб, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу частей 2 и 5 статьи 76 Конституции РФ 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, которые федеральным законам противоречить не могут.

В соответствии со статьей 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями) 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.

Как следует из представленных материалов и установлено судом, Леонтьева Р.А. является инвалидом и получателем мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с указанными положениями Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ.

Согласно преамбуле к Федеральному закону от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусмотренные данным Законом меры социальной защиты инвалидов являются расходными обязательствами Российской Федерации, за исключением мер социальной поддержки и социального обслуживания, относящихся к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В силу частей 1, 2, 4, 5 и 6 статьи 28.2 Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ 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.

Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации.

Порядок расходования и учета средств на предоставление субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации.

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

12 декабря 2007 года Правительством Российской Федерации принято постановление № 861, пунктом 1 которого утверждены Методика распределения субвенций из федерального бюджета между бюджетами субъектов Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан (далее – Методика) и Правила предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и осуществления расходов бюджетов субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются указанные субвенции (далее – Правила).

Пунктом 1 Методики установлено, что распределение субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств федерального бюджета на обеспечение мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг, оказываемых в соответствии с законодательными актами Российской Федерации отдельным категориям граждан из числа ветеранов и инвалидов, осуществляется в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникших при выполнении соответствующих полномочий Российской Федерации, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 4 Правил форма предоставления отдельным категориям граждан мер социальной поддержки по оплате жилищно-коммунальных услуг устанавливается нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 14 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» необходимым условием предоставления финансовой поддержки за счет фонда является наличие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривающих предоставление установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации мер социальной поддержки гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме.

Проанализировав приведенные нормы федерального законодательства, суд пришел к правильному выводу о том, что форма предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, приняв оспариваемый акт и определив форму и порядок предоставления мер социальной поддержки инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме, субъект Российской Федерации осуществил правовое регулирование в пределах имеющихся у него полномочий.

Разрешая заявленные требования об оспаривании пункта 20 обжалуемого Порядка, суд, руководствуясь нормами действующего законодательства, пришел к правильному выводу об их удовлетворении.

При этом суд исходил из того, что в соответствии со статьей 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения и оплату коммунальных услуг. При этом не установлена обязанность граждан по представлению ими иных документов в целях реализации указанного права.

В качестве основания для получения льготы необходимо лишь предъявление справки, подтверждающей факт установления инвалидности,

выданной учреждениями государственной службы медико-социальной экспертизы. Это правило, закреплённое в пункте 15 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 года № 901, не подверглось изменениям в ходе дальнейшего развития законодательства в сфере социальной поддержки граждан.

Нормативным правовым актом Удмуртской Республики установлен перечень представляемых гражданами документов при первичном обращении в уполномоченный орган для постановки на учет и получения ежемесячной денежной компенсации (пункт 10 Порядка), что не оспаривается заявителем.

Как установлено судом и следует из содержания положений пунктов 18, 19 и 20 Порядка, порядок предоставления доплаты до предусмотренного федеральным законодательством размера носит заявительный характер подтверждения произведённых затрат на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, вводит дополнительные обязанности по представлению документов, не предусмотренных действующим законодательством. При этом к тому же в подпункте 2 пункта 20 Порядка предусмотрена обязанность гражданина представить документы, указанные в подпунктах 2 и 5 пункта 10 настоящего порядка, т.е. документы уже представленные гражданином при первичном обращении и имеющиеся в распоряжении уполномоченного органа.

Таким образом, суд пришел к правильному выводу о противоречии пункта 20 оспариваемого Порядка Федеральному закону от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ), в соответствии с которым право на получение мер социальной поддержки на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является безусловным.

То обстоятельство, что свои полномочия по выплате названных мер социальной поддержки Российская Федерация передала субъектам Российской Федерации, не означает снижения уровня правовых гарантий для граждан получателей мер социальной поддержки и возможности возложения на них дополнительных обязанностей для получения таких мер.

Согласно положениям, содержащимся в статье 7 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье человека, обеспечивается государственная поддержка инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются пособия и иные гарантии социальной защиты.

Однако, пункт 20 оспариваемого Порядка снижает уровень правовых гарантий в сфере социальной поддержки граждан, поскольку, как установлено судом, если заявительница не сможет представить в

установленный срок документы, перечень которых предусмотрен данной нормой, что объективно сложно лицам для которых предусмотрены данные меры социальной поддержки (инвалиды) в силу состояния здоровья или по иным причинам, она не сможет получить социальную поддержку в размере, установленном и гарантированном ей федеральным законодательством, что недопустимо в силу принципа сохранения гарантированного уровня мер социальной поддержки, закрепленного в 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"».

Снижение уровня социальных гарантий при установлении оспариваемого регулирования порядка предоставления мер социальной поддержки инвалидам в Удмуртской Республике подтверждается и тем обстоятельством, что ранее, до 1 января 2005 года для получения данных мер социальной поддержки на инвалидов федеральным законодательством не была возложена обязанность по представлению таких документов, в том числе нотариально заверенных их копий.

При таких данных Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований к отмене решения суда в части, касающейся оспаривания пункта 20 Порядка, полагая, что оно постановлено в результате правильного применения норм материального права, а доводы Правительства Удмуртской Республики не содержат оснований, по которым решение суда могло бы быть отменено.

При этом судебная коллегия исходит из принципа обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации выполнять свои публично-правовые функции, в том числе по установлению порядка предоставления мер социальной поддержки населению, в том объеме и стандарте, который обеспечивал бы гражданам из числа инвалидов и иных социально незащищенных слоев населения предоставление их в максимально полном объеме без возложения дополнительных обязанностей и введения каких-либо ухудшающих их положение условий, могущих создать препятствия для реализации данных социальных прав.

При этом органы государственной власти субъекта Российской Федерации должны исходить из принципов социального государства и учитывать объективные характеристики субъектов указанных правоотношений, принимая во внимание объективные возможности лиц из числа тех категорий граждан, которым предоставляются меры социальной поддержки, в том числе при возложении на них обязанностей по сбору, подготовке (копирование, нотариальное заверение), представлению

документов в уполномоченные органы для получения мер социальной поддержки, с тем чтобы вводимый, в частности, на территории Удмуртской Республики порядок предоставления мер социальной поддержки не должен препятствовать получению таких мер лицами, не имеющими полной трудоспособности и высоких социальных возможностей.

Публично-правовая обязанность органов государственной власти состоит, в том числе и в том, чтобы производить обеспечение мерами социальной поддержки граждан в таком порядке, который не требует возложения на них дополнительных, не предусмотренных федеральным законодательством обязанностей, при ином регулировании, обязанность сбора таких документов не должна возлагаться на граждан.

Заявительницей также оспорены положения пункта 19 Порядка, в удовлетворении её требований в этой части судом отказано. Судебная коллегия не может согласиться с выводом суда об отсутствии правовых оснований для признания данной нормы недействующей как противоречащей федеральному законодательству и ущемляющей права заявительницы.

Отказывая в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 19 Порядка, суд исходил из того, что установленный данным пунктом порядок предоставления доплаты к размеру ежемесячной денежной компенсации не противоречит федеральному законодательству и прав заявителя не нарушает.

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации плата за жилое помещение и коммунальные услуги вносится ежемесячно, на основании платежных документов.

Согласно пункту 1 Порядка, утвержденного постановлением правительства Удмуртской Республики от 7 сентября 2009 года № 256, ежемесячная денежная компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляется гражданам, имеющим право на указанные меры социальной поддержки в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации".

В силу пункта 3 указанного Порядка граждане производят оплату жилого помещения и коммунальных услуг в полном объеме в сроки, установленные статьей 155 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Размер ежемесячной денежной компенсации определяется в процентном отношении от величины региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, используемых для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ежегодно утверждаемых Правительством Удмуртской Республики (пункт 3 Порядка).

Выплата ежемесячной денежной компенсации производится уполномоченным органом ежемесячно до 28 числа месяца, следующего за истекшим месяцем (пункт 14 Порядка).

Пунктом 18 указанного Порядка установлено, что в случае если размер ежемесячной денежной компенсации, исчисленный в соответствии с разделом II данного Порядка, ниже денежного эквивалента меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, определяемой в соответствии с законодательством для соответствующей категории граждан, уполномоченный орган производит доплату к размеру ежемесячной денежной компенсации.

Проанализировав приведенные нормы как федерального, так и регионального законодательства, принимая во внимание, что плата за жилое помещение и коммунальные услуги, и денежная компенсация расходов на оплату указанных услуг осуществляется ежемесячно, а также учитывая, что инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения и оплату коммунальных услуг, Судебная коллегия приходит к выводу о том, что доплата к размеру ежемесячной денежной компенсации не может производиться один раз в год, не ранее чем через 12 месяцев после назначения ежемесячной денежной компенсации, как это установлено оспариваемым пунктом 19 Порядка.

Учитывая изложенное, а также то обстоятельство, что по делу не требуется дополнительного собирания доказательств, Судебная коллегия считает, что обжалуемое решение суда в части отказа в удовлетворении требований о признании недействующим пункта 19 Порядка подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявленных требований в указанной части.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361-363, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Удмуртской Республики от 25 марта 2011 года в части отказа в удовлетворении заявления Леонтьевой Риммы Аркадьевны о признании недействующими пункта 19 Порядка предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Удмуртской Республике, утвержденного постановлением Правительства Удмуртской Республики от 7 сентября 2009 года № 256 отменить и принять по делу новое решение, которым заявление в указанной части удовлетворить.

Признать недействующим пункт 19 Порядка предоставления ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим в Удмуртской Республике, утвержденного постановлением Правительства Удмуртской Республики от 7 сентября 2009 года № 256 с момента принятия настоящего решения.

В остальной части решение суда оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Удмуртской Республики без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи