



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 85-АПГ12-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«1» августа 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Хаменкова В.Б.,
Ксенофонтовой О.А. и Борисовой Л.В.

при секретаре

Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционной жалобе Дидусёва А.Б. на решение Калужского областного суда от 14 мая 2012 года, которым частично удовлетворены его требования о признании недействующими абзаца 1 пункта 1 статьи 1, абзаца 6 пункта 1 статьи 1, пункта 3 статьи 1 Закона Калужской области № 476-ОЗ от 1 ноября 2008 года «О форме и порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Калужской области», а также пунктов 1, 2, 4, 5, 7 и подпунктов «а», «г», «ж», «и» пункта 3 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденного постановлением правительства Калужской области от 4 августа 2009 года № 310.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения Дидусёва А.Б., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения против жалобы представителя Законодательного Собрания Калужской области Короткова С.В., представителя правительства Калужской области Афонькиной Л.М., представителя губернатора Калужской области Лобачевой М.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Власовой Т.А., полагавшей, что решение суда

подлежит оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Законодательным Собранием Калужской области 22 октября 2008 года принят и 1 ноября 2008 года подписан губернатором Калужской области Закон Калужской области № 476-ОЗ «О форме и порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Калужской области», который официально опубликован в издании «Весть» от 7 ноября 2008 года № 397-398.

Абзацами 1, 6 пункта 1 статьи 1 названного областного Закона установлено, что меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам в денежной форме (далее - меры социальной поддержки) путем компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на основании и в размерах, определенных, в том числе, Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В силу пункта 3 этой же статьи порядок предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг устанавливается правительством Калужской области.

Во исполнение приведенных положений Закона постановлением правительства Калужской области от 4 августа 2009 года № 310 утверждено Положение о порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (далее – Положение).

Данный нормативный акт официально опубликован в издании «Весть» от 14 августа 2009 года № 295-296.

Положение определяет порядок предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме по основаниям, перечисленным в пункте 1 статьи 1 Закона Калужской области от 1 ноября 2008 года № 476-ОЗ «О форме и порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в Калужской области» (в ред. Закона Калужской области от 29 декабря 2008 года № 508-ОЗ) (далее - Закон), за исключением мер социальной поддержки, указанных в пункте 2 статьи 1 Закона, путем компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (пункт 1 Положения).

Пунктом 2 Положения определено, что компенсация расходов предоставляется гражданам органом, уполномоченным в сфере социальной защиты населения муниципальных районов и городских округов Калужской области.

Согласно подпунктам «а», «г», «ж», «и» пункта 3 названного нормативного акта для получения компенсации расходов граждане, имеющие право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, представляют в уполномоченный орган следующие документы:

- заявление о предоставлении компенсации расходов с указанием способа ее доставки и получения, лицевого счета (в случае выбора способа получения компенсации расходов через кредитную организацию), открытого в кредитной организации, и указанием на согласие гражданина на обработку его персональных данных;

- справку о составе семьи;

- документы, подтверждающие проживание в жилых помещениях государственного и муниципального жилищных фондов для граждан, имеющих право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и документы, подтверждающие проживание в домах государственного и муниципального жилищных фондов, в приватизированных жилых помещениях для граждан, имеющих право на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в соответствии с федеральными законами «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «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», «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне»;

- платежные документы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг за последний месяц перед подачей документов.

Пункт 4 Положения устанавливает, что компенсация расходов осуществляется ежемесячно до наступления в соответствии с частью 1 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации срока внесения гражданами платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

В силу пункта 5 этого же акта выплата компенсации расходов осуществляется путем перечисления суммы компенсации расходов, рассчитанной в соответствии с нормативными правовыми актами, перечисленными в статье 1 Закона, на лицевой счет гражданина, открытый им в кредитной организации, либо через предприятия федеральной почтовой связи.

Расчет компенсации расходов по оплате за другие коммунальные услуги производится по действующим тарифам и нормативам потребления с последующим перерасчетом исходя из фактически потребленных коммунальных услуг (пункт 7 Положения).

Дидусёв А.Б., являющийся инвалидом второй группы, обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими в отношении инвалидов приведенных предписаний Закона Калужской области от 1 ноября 2008 года № 476-ОЗ и Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Свои требования мотивировал тем, что оспариваемыми актами предусмотрено предоставление инвалидам и семьям, имеющим детей-

инвалидов, компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, что предполагает оплату жилого помещения и коммунальных услуг в размере 100 % и последующее получение денежной компенсации в размере 50 % понесенных расходов, в то время как в соответствии с федеральным законодательством льготы предоставляются в виде скидки, составляющей не ниже 50 %.

По мнению заявителя, на получателей льгот возложены не предусмотренные федеральным законодательством обязанности по представлению дополнительных документов, открытию лицевого счета в кредитной организации, получению компенсации в банке или на почте, либо обязанности находиться дома в ожидании почтальона и обязанности по проверке правильности производимых начислений. Право на получение меры социальной поддержки по оплате за коммунальные услуги незаконно ограничено нормативом потребления коммунальных услуг.

В этой связи заявитель считал, что в результате принятия оспариваемых нормативных правовых актов существенно снизился ранее достигнутый уровень предоставления инвалидам мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, а условия их предоставления ухудшены.

Дидусёв А.Б. также ссылаясь на то, что при принятии оспариваемых Закона и Положения органы государственной власти Калужской области превысили предоставленные им полномочия, поскольку льготы по оплате жилого помещения и коммунальных услуг указанной категории граждан, форма и порядок их предоставления установлены федеральным законодательством.

По мнению заявителя, оспариваемые им положения нормативных правовых актов Калужской области противоречат статье 17 Федерального закона № 181 -ФЗ от 24 ноября 1995 года «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», пункту 1 статьи 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», части 1 статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации, преамбуле и 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», пункту 15 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 года № 901.

Решением Калужского областного суда от 14 мая 2012 года заявление частично удовлетворено.

Подпункты «г», «ж», «и» пункта 3 Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденного постановлением правительства Калужской области от 4 августа 2009 года № 310, и пункт 7 указанного Положения в той мере, в какой он допускает при наличии приборов учета производить расчет компенсации расходов по оплате коммунальных услуг по нормативам потребления с последующим перерасчетом, исходя из фактически потребленных коммунальных услуг, признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу в отношении граждан, имеющих право на получение мер социальной поддержки в соответствии с Федеральным законом № 181-ФЗ от 24 ноября 1995 года «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В удовлетворении остальной части требований отказано.

В апелляционной жалобе ставится вопрос об отмене указанного решения суда в части отказа в удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения суда и считает его правильным.

Пунктом «ж» части 1 статьи 72, частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации установлено, что социальная защита находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Государственная политика в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации определена Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», который, в частности, устанавливает меры социальной защиты названной категории граждан.

Согласно пункту 2 статьи 4 указанного Федерального закона к ведению федеральных органов государственной власти в области социальной защиты инвалидов относятся принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о социальной защите инвалидов (в том числе регулирующих порядок и условия предоставления инвалидам единого федерального минимума мер социальной защиты).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в области социальной защиты и социальной поддержки инвалидов имеют право принятия в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 5 этого же закона).

В статье 17 Закона № 181-ФЗ закреплено, что инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения 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 силу статьи 28.2 этого же Закона 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. Форма предоставления указанных мер социальной поддержки определяется нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 6 части 1 статьи 14 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» фонд предоставляет финансовую поддержку за счет своих средств при условии предоставления установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации мер социальной поддержки гражданам на оплату жилого помещения и коммунальных услуг только в денежной форме (в том числе путем перечисления средств на предоставление таких мер на имеющиеся или открываемые гражданами банковские счета).

Проанализировав приведенные положения закона в их системной взаимосвязи, суд пришел к правильному выводу о том, что субъект Российской Федерации, определив форму предоставления мер социальной поддержки инвалидов в виде компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в денежной форме, действовал в пределах предоставленной ему компетенции и осуществил правовое регулирование в рамках имеющихся у него полномочий.

Как следует из преамбулы к Федеральному закону 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», при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях данного Федерального закона, субъекты Российской Федерации

должны вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств.

При издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с принятием этого Федерального закона нормативных правовых актов должно быть выполнено условие о том, что 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 (часть 2 статьи 153 того же Федерального закона).

Проверяя в оспариваемой заявителем части законность Положения о порядке предоставления мер социальной поддержки граждан по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденного постановлением правительства Калужской области от 4 августа 2009 года № 310, суд правомерно исходил из того, что поскольку полномочия по предоставлению инвалидам мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, а также средства на осуществление данных полномочий переданы Российской Федерацией в ведение ее субъектов, последние вправе устанавливать положения, определяющие порядок получения инвалидами мер социальной поддержки в определенной субъектом Российской Федерации форме, а также регламентирующие деятельность уполномоченных органов по предоставлению указанных мер.

При этом, проанализировав пункты 1, 2, 4, 5, подпункт «а» пункта 3 Положения в их системной взаимосвязи с приведенными выше положениями Федеральных законов от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ, от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и от 21 июля 2007 года от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ, суд обоснованно указал на то, что регламентация деятельности уполномоченных органов по оформлению мер социальной поддержки, установление порядка первичного обращения граждан-получателей льгот в уполномоченные органы государственной власти с заявлением о предоставлении меры социальной поддержки, и определение сроков ежемесячной выплаты компенсации и порядка ее получения гражданами, региональный законодатель не ухудшил условия предоставления мер социальной поддержки, определенные Федеральным законом.

Утверждение в жалобе о том, что статья 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусматривает предоставление льготы по оплате жилья и коммунальных услуг инвалидам именно в форме 50 % скидки, а не ежемесячной денежной выплаты, не влечет отмену судебного решения.

Как указано выше, субъект Российской Федерации наделен правом в региональном нормативном акте самостоятельно определять форму предоставления мер социальной поддержки. При этом нормативными актами субъектов Российской Федерации предоставленный федеральным

законодательством объем мер социальной поддержки и условия их предоставления не могут быть ухудшены.

Исходя из этого, одной из задач субъекта Российской Федерации является обеспечение реализации инвалидами права на 50 % скидку при оплате жилья и коммунальных услуг. Предоставление инвалиду такой скидки путем осуществления ему ежемесячных денежных выплат в размере 50 % средств, подлежащих оплате за жилье и коммунальные услуги, Федеральному закону «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» не противоречит и прав Дидусёва А.Б. не нарушает, поскольку установленный оспариваемыми актами объем мер социальной поддержки по сравнению с федеральным законодательством не изменяется.

Указание в жалобе на нарушение судом норм процессуального права, выразившихся, по мнению заявителя, в игнорировании его доводов, не влечет отмену обжалуемого судебного решения.

Как указано в статье 330 Гражданского процессуального кодекса РФ, нарушение или неправильное применение норм процессуального права является основанием для изменения или отмены решения суда первой инстанции только в том случае, если это нарушение привело или могло привести к принятию неправильного решения.

Таких нарушений в данном деле не допущено. Все правовые доводы заявителя судом рассмотрены, и результат их оценки полно отражен в оспариваемом судебном акте.

Иные доводы апелляционной жалобы основаны на неверном толковании норм материального права, примененных к спорным отношениям, направлены на переоценку установленных судом обстоятельств и не влияют на законность судебного решения.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Калужского областного суда от 14 мая 2012 года оставить без изменения, а апелляционную жалобу Дидусёва А.Б. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи