7

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №18-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 13 марта 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Борисовой Л.В.,
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлениям Мазанко О А Витенко Ю В и Намацелюк А А о признании недействующими отдельных положений постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 7 июля 2012 г. № 816 «Об оказании помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года и о внесении изменения в постановление главы администрации Краснодарского края от 31 марта 2005 года № 273 «О финансировании мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий в крае за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов» и постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11 июля 2012 г. № 819 «О единовременных пособиях гражданам, получившим вред здоровью, и на погребение семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года, и о внесении изменений в постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 7 июля 2012 года № 816 «Об оказании помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в

результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года, и о внесении изменения в постановление главы администрации Краснодарского края от 31 марта 2005 года № 273 «О финансировании мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий в крае за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов» по апелляционным жалобам Мазанко О.А., Намацелюк А.А. и Витенко Ю.В. на решение Краснодарского краевого суда от 25 октября 2012 г., которым их заявления оставлены без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя главы администрации (губернатора) Краснодарского края Харитонова Н.Н., возражавшего против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

7 июля 2012 г. главой администрации (губернатором) Краснодарского края издано постановление № 816 «Об оказании помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года и о внесении изменения в постановление главы администрации Краснодарского края от 31 марта 2005 года № 273 «О финансировании мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий в крае за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов» (далее – постановление от 7 июля 2012 г. №816).

Указанное постановление было опубликовано на официальном сайте администрации Краснодарского края http://admkrai.krasnodar.ru 9 июля 2012г., в издании «Кубанские новости» от 11 июля 2012 г., № 129 и от 25 августа 2012 г. № 163.

Подпунктом 2 пункта 2 постановления от 7 июля 2012 г. № 816 предписано оказать помощь в соответствии с Порядком оказания помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года (далее - Порядок) членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации в виде единовременного пособия членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) граждан, погибших

(умерших) в результате чрезвычайной ситуации в размере 2000000 (двух миллионов) либо 1000000 (одного миллиона) рублей на каждого погибшего (умершего).

Пунктом 3 постановления Министерству социального развития и семейной политики Краснодарского края (Ильченко) предписано обеспечить выплату единовременной материальной помощи, единовременной финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости за частично утраченное имущество, единовременной финансовой помощи в связи с утратой имущества первой необходимости за полностью утраченное имущество и единовременного пособия членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в соответствии с Порядком в пределах средств краевого бюджета, предусмотренных ему в установленном порядке.

Согласно пункту 5 Порядка члены семьи гражданина, погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации, имеют право на получение единовременного пособия членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в следующих размерах: 2000000 (два миллиона) рублей за каждого погибшего (умершего), местом жительства которого по состоянию на 6, 7 июля 2012 года являлись жилые помещения, расположенные на территории Краснодарского края; 1000000 (один миллион) рублей за каждого погибшего (умершего), местом жительства которого по состоянию на 6, 7 июля 2012 года являлись жилые помещения, расположенные вне территории Краснодарского края.

В силу пункта 8 Порядка право на получение пособия, указанного в пункте 5 Порядка, имеют граждане Российской Федерации - члены семьи гражданина, погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации.

В целях реализации Порядка к членам семьи погибшего (умершего) гражданина относятся супруг (супруга), дети, родители и лица, находившиеся на иждивении.

Мазанко О.А. обратилась в суд с заявлением, уточнив требования, просила признать недействующими подпункт 2 пункта 2 в части слов «(супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении)» и пункт 3 постановления, а также пункт 8 Порядка в части слов «В целях реализации Порядка к членам семьи погибшего (умершего) гражданина относятся супруг (супруга), дети, родители и лица, находившиеся на иждивении».

В обоснование заявленных требований, Мазанко О.А. указала, что 7 июля 2012 г. в результате чрезвычайного происшествия – наводнения, произошедшего в г. Крымске Краснодарского края погибли её родители и сестра, в связи с чем она обратилась в Управление социальной защиты населения в Крымском районе с заявлением о получении единовременного пособия в связи с гибелью сестры Романовой Т.А. Письмом от 31 июля 2012г. в выплате названного пособия ей отказано на основании

оспариваемого постановления от 7 июля 2012 г. № 816, поскольку заявительница не является членом семьи погибшей Романовой Т.А.

Намацелюк А.А. обратилась в суд с заявлением, уточнив требования, просила признать недействующими подпункт 2 пункта 2 в части слов «(супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении)» и пункт 3 постановления, а также пункт 8 Порядка в части слов «В целях реализации Порядка к членам семьи погибшего (умершего) гражданина относятся супруг (супруга), дети, родители и лица, находившиеся на иждивении», которыми по ею мнению сужен круг лиц членов семьи погибших, имеющих право на выплату единовременной материальной помощи, что противоречит Указу Президента Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1015 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия - наводнения в Краснодарском крае».

11 июля 2012 г. главой администрации (губернатором) Краснодарского края издано постановление № 819 «О единовременных пособиях гражданам, получившим вред здоровью, и на погребение семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года, и о внесении изменений в постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 7 июля 2012 года № 816 «Об оказании помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года, и о внесении изменения в постановление главы администрации Краснодарского края от 31 марта 2005 года № 273 «О финансировании мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий в крае за счет средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов» (далее – постановление от 11 июля 2012 г. № 819).

Постановление от 11 июля 2012 г. № 819 было опубликовано на официальном сайте администрации Краснодарского края http://admkrai.krasnodar.ru 11 июля 2012 г. и в издании «Кубанские новости» 14 июля 2012 г., № 132.

Пунктом 2 постановления от 11 июля 2012 г. № 819 утвержден Порядок выплаты единовременных пособий гражданам, получившим вред здоровью, и на погребение семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года (далее – Порядок выплаты единовременных пособий), который устанавливает процедуру и условия выплаты единовременных пособий гражданам, получившим вред здоровью, и на погребение семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, произошедшей на территориях муниципальных

образований город-курорт Геленджик, город Новороссийск, Крымский район Краснодарского края в июле 2012 года (далее - чрезвычайная ситуация).

В соответствии с пунктом 4 Порядка выплаты единовременных пособий семьи граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, имеют право на финансовую помощь в виде единовременного пособия на погребение семьям граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в размере 18000 (восемнадцати тысяч) рублей на каждого погибшего (умершего).

Право на получение помощи, указанной в пункте 4 Порядка выплаты единовременных пособий, имеют члены семьи гражданина, погибшего (умершего) в результате чрезвычайной ситуации. К членам семьи погибшего (умершего) гражданина относятся супруг (супруга), дети, родители и лица, находившиеся на иждивении (абзац 1 пункта 6 Порядка выплаты единовременных пособий).

Витенко Ю.В. обратился в суд с заявлением, уточнив требования, просил признать недействующими подпункт 2 пункта 2 в части слов «(супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении)» и абзац 2 пункта 8 Порядка оказания помощи гражданам, пострадавшим и членам семей граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации..., а также абзац 1 пункта 6 Порядка выплаты единовременных пособий, ссылаясь на их противоречие жилищному законодательству, которое содержит открытый перечень категорий граждан, которые при определенных ситуациях имеют возможность для реализации своих прав члена семьи.

Определением Краснодарского краевого суда от 4 сентября 2012 г. дела по заявлениям Мазанко О.В., Витенко Ю.В. и Намацелюк А.А. объединены в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

Решением Краснодарского краевого суда от 25 октября 2012 г. отказано в удовлетворении заявлений Мазанко О.В., Витенко Ю.В. и Намацелюк А.А.

Мазанко О.В., Витенко Ю.В. и Намацелюк А.А. в апелляционных жалобах просят решение отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

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

В соответствии с пунктом «з» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий 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 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 (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации (далее - население), всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды (далее - территории) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации) определяет Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. №68-ФЗ).

Действие указанного Федерального закона распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы (далее - организации) и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Подпунктом «л» пункта 1 статьи 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено принятие решений об осуществлении единовременных денежных выплат гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев осуществления единовременных денежных выплат, а также круга лиц, которым указанные выплаты будут осуществлены.

Согласно пункту 1 статьи 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ граждане Российской Федерации имеют право: на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций; на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций; на медицинское обслуживание, компенсации и социальные гарантии за проживание и работу в зонах чрезвычайных ситуаций; на получение компенсаций и социальных гарантий за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 18 названного Федерального закона, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В силу пункта «х» статьи 10 Закона Краснодарского края от 13 июля 1998 г. № 135-КЗ «О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти края относится принятие решений об осуществлении единовременных денежных выплат гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая определение случаев осуществления единовременных денежных выплат, а также круга лиц, которым указанные выплаты будут осуществлены.

Из правового анализа вышеназванного законодательства следует, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено принятие решений об осуществлении единовременных денежных выплат гражданам Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, а также определение случаев осуществления единовременных денежных выплат и круга лиц, которым указанные выплаты будут осуществлены.

Как следует из материалов дела и установлено судом, 6 - 7 июля 2012 г. на территории Краснодарского края имела место чрезвычайная ситуация, произошло стихийное бедствие - наводнение, повлекшее многочисленные человеческие жертвы и разрушения.

Исходя из особо тяжких последствий этого стихийного бедствия и в целях ликвидации его последствий Указом Президента Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1015 «О мерах по ликвидации последствий стихийного бедствия - наводнения в Краснодарском крае» предписано Правительству Российской Федерации оказать семьям погибших единовременную материальную помощь в размере 1 млн. рублей. Администрации Краснодарского края оказать семьям погибших единовременную материальную помощь в таком же размере.

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий, исполнительным органом государственной власти Краснодарского края приняты постановления от 7 июля 2012 г. № 816 и от 11 июля 2012 г. № 819, отдельные положения которых оспариваются Мазанко О.А., Намацелюк А.А. и Витенко Ю.В.

Рассматривая настоящее дело, суд, проанализировав Указ Президента Российской Федерации от 17 июля 2012 г. № 1015, Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2008 г. № 750 «О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий», подпунктом «ж» пункта 9 которого предусмотрено выделение бюджетных ассигнований из резервного фонда федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации для частичного покрытия расходов на финансовое

обеспечение выплаты единовременного пособия членам семей (супруге (супругу), детям, родителям и лицам, находившимся на иждивении) граждан, погибших (умерших) в результате чрезвычайной ситуации, в размере 1 млн. рублей на каждого погибшего (умершего) в равных долях каждому члену семьи, Закон Краснодарского края от 13 июля 1998 г. № 135-КЗ, пришёл к обоснованному выводу о том, что оспариваемые положения краевого законодательства нормам федерального законодательства не противоречат. При этом суд исходил из того, что понятием «семья» охватывается особая сфера жизни человека, являющаяся объектом регулирования, которое осуществляется с помощью специальных законодательных актов, как федеральных органов власти, так и органов власти субъектов Российской Федерации.

Кроме того, является правильным суждение суда о том, что законодатель, в зависимости от целей правового регулирования, определяет понятие «семья» различным юридическим содержанием. Универсальное понятие, содержащееся в статье 2 Семейного кодекса Российской Федерации, относит к членам семьи супругов, родителей и детей (усыновителей, усыновленных). Федеральное законодательство по предмету регулирования – оказанию единовременной помощи в чрезвычайных ситуациях понятия семьи (членов семьи, которым может быть оказана единовременная помощь в случае гибели гражданина) не содержит. По смыслу правового регулирования в оспариваемых нормативных правовых актах, единовременное пособие выплачивается в связи с гибелью члена семьи определенной степени родства, не связывая такую выплату с фактом совместного либо раздельного проживания, ведения совместного хозяйства. Критерий определенной степени родства при установлении круга получателей единовременного пособия в связи со смертью гражданина в регулировании рассматриваемых правоотношений выбран законодателем субъекта сообразно целям правового регулирования, и не противоречит регулированию данного круга правоотношений на федеральном уровне.
Ссылка заявителей на иные федеральные акты, содержащие иное определение семьи, правильно не принята судом во внимание, поскольку и Жилищный кодекс Российской Федерации, и Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» приняты для иных целей правового регулирования (жилищные, социальные - определение уровня дохода семьи и т.д.).

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

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Краснодарского краевого суда от 25 октября 2012 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы Мазанко О.А., Намацелюк А.А. и Витенко Ю.В. - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи