

7



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 50-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

27 февраля 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Горчаковой Е.В. при секретаре Тихонове М.Д. рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционным жалобам Губернатора Омской области и Министерства труда и социального развития Омской области на решение Омского областного суда от 7 декабря 2012 года об удовлетворении заявления Щекотова Д. [REDACTED] Д. [REDACTED], действующего в своих интересах и в интересах Хамидулина Р. [REDACTED] С. [REDACTED] об оспаривании пункта 48 Порядка предоставления мер социальной поддержки инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также оказания государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путевок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно, утверждённого постановлением Правительства Омской области от 30 декабря 2010 года № 277-п «О мерах по реализации соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Правительством Омской области о передаче Правительству Омской области осуществления части полномочий Российской Федерации» в части слов «в соответствии с очередностью постановки на учёт».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Губернатора Омской области Диденко Д.С. и представителя Министерства труда и социального развития Омской области Тереховой Н.Ю., поддержавших доводы апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

постановлением Правительства Омской области от 30 декабря 2010 года № 277-п «О мерах по реализации соглашения между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Правительством Омской области о передаче Правительству Омской области осуществления части полномочий Российской Федерации» утверждён Порядок предоставления мер социальной поддержки инвалидам и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также оказания государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путёвок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно.

Пункт 48 Порядка изложен в следующей редакции:

«Путёвки на санаторно-курортное лечение выдаются гражданам территориальными органами Министерства по месту их жительства в соответствии с очерёдностью их постановки на учёт для получения бесплатного санаторно-курортного лечения, а также рекомендуемыми профилем, сезоном и местом лечения, указанными в медицинской справке для получения путёвки».

Щекотов Д.Д., инвалид первой группы, обратился в суд в своих интересах и в интересах инвалида третьей группы Хамидулина Р.С. с заявлением о признании недействующим данного пункта в части слов «в соответствии с очерёдностью постановки на учёт», полагая его противоречащим части 2 статьи 6.3 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178 «О государственной социальной помощи» и создающим препятствия в реализации их прав на получение в течение календарного года путёвки на санаторно-курортное лечение.

Представитель Губернатора Омской области и Правительства Омской области Захарова А.Г., представитель Министерства труда и социального развития Омской области Терехова Н.Ю., представитель Министерства финансов Омской области Карасикова С.Г. и представитель Министерства финансов Российской Федерации в лице Управления Федерального казначейства по Омской области Токаева О.Ю., возражая против удовлетворения заявленных требований, настаивали на том, что оспариваемый порядок прав заявителя на получение мер социальной поддержки в виде путёвок на санаторно-курортное лечение прав заявителя не нарушает, направлен исключительно на упорядочение процедуры предоставления путёвок в условиях отсутствия достаточных финансовых средств и служит предотвращению нарушений прав граждан на получение бесплатного санаторно-курортного лечения, которые ранее других обратились с соответствующим заявлением и были поставлены на учёт.

Участвующие в деле прокуроры Липинская Е.Г. и Михайлова Д.В. заявление Щекотова Д.Д. поддержали.

Решением Омского областного суда от 7 декабря 2012 года оспариваемое заявителем положение признано недействующим с момента вступления решения суда в законную силу.

В апелляционных жалобах представитель Правительства Омской области и Губернатора Омской области Захарова А.Г. и представитель Министерства труда и социального развития Омской области Терехова Н.Ю. просят решение суда первой инстанции отменить, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно доводов, изложенных в апелляционных жалобах, представителем Министерства финансов Омской области Карасиковой С.Г. в суд апелляционной инстанции представлен отзыв, в котором она поддерживает позицию Министерства труда и социального развития Омской области.

В суд апелляционной инстанции также представлены возражения прокурора отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Омской области Липинской Е.Г., которая, напротив, полагает доводы апелляционных жалоб не подлежащими удовлетворению.

Изучив доводы апелляционных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не усматривает оснований для отмены решения суда первой инстанции в порядке статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью (статья 2) и гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39), одновременно относит вопросы социальной защиты к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «ж» части 1 статьи 72). По вопросам 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).

Согласно Федеральному закону от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. Реабилитация инвалидов – система и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к

бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Реабилитация инвалидов направлена на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма, в целях социальной адаптации инвалидов, достижения ими материальной независимости и их интеграции в общество. Санаторно-курортное лечение относится к числу основных направлений реабилитации инвалидов (преамбула, статьи 1 и 9).

Санаторно-курортное лечение включает в себя медицинскую помощь, осуществляемую медицинскими организациями (санаторно-курортными организациями) в профилактических, лечебных и реабилитационных целях на основе использования природных лечебных ресурсов в условиях пребывания в лечебно-оздоровительных местностях и на курортах. Санаторно-курортное лечение направлено на: активацию защитно-приспособительных реакций организма в целях профилактики заболеваний, оздоровления; восстановление и (или) компенсацию функций организма, нарушенных вследствие травм, операций и хронических заболеваний, уменьшение количества обострений, удлинение периода ремиссии, замедление развития заболеваний и предупреждение инвалидности в качестве одного из этапов медицинской реабилитации. Порядок организации медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, перечень медицинских показаний и противопоказаний для медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (части 3, 4, 5 статьи 40 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 322-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

В силу предписаний Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», устанавливающего правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам иным категориям граждан, предоставление при наличии медицинских показаний путёвки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний, входит в состав набора предоставляемых инвалидам социальных услуг (пункт 8 статьи 6.1, пункт 1.1 части 1 статьи 6.2 названного Федерального закона).

По общему правилу, сформулированному в статье 6.3 этого же Федерального закона, периодом предоставления гражданам этой социальной услуги является календарный год. В случае, если гражданин в течение календарного года приобрёл право на получение социальной услуги, периодом предоставления ему социальных услуг является период с даты приобретения гражданином права на получение социальных услуг до 31 декабря текущего года.

При этом учёт права граждан на получение указанной услуги, осуществляемый по месту жительства гражданина с даты установления ему в соответствии с законодательством Российской Федерации ежемесячной

денежной выплаты, по мысли федерального законодателя, введён не с целью организации очередности на получение социальной государственной услуги, а направлен на формирование необходимой информации о лицах, имеющих право на получение государственной социальной помощи (страховой номер индивидуального лицевого счёта в системе обязательного пенсионного страхования; фамилия, имя, отчество, а также фамилия, которая была у лица при рождении; дата рождения; пол; адрес места жительства; серия и номер паспорта или удостоверения личности, дата выдачи указанных документов, на основании которых в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, включены соответствующие сведения, наименование выдавшего их органа; дата включения в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи; категория, к которой относится гражданин; реквизиты документа, подтверждающего отнесение гражданина к соответствующей категории, иные сведения, определяемые Правительством Российской Федерации) с целью обеспечения реализации права граждан на получение набора социальных услуг в сроки, предусмотренные законом; исключения возможности предоставления социальной государственной услуги, лицам не относящимся к категориям граждан, перечисленных в статье 6.1 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»; а также для обеспечения качественного и эффективного расходования средств, направляемых на предоставление социальных услуг, в том числе адресного использования бюджетных средств (статья 6.4 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 179-ФЗ «О государственной социальной помощи»).

Порядок предоставления гражданам социальных услуг в соответствии с главой 2 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере здравоохранения и социального развития (часть 5 статьи 6.3).

Впоследствии во исполнение поручения федерального законодателя приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 328 утверждён Порядок предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан (в том числе в части обеспечения санаторно-курортным лечением).

В силу предписаний данного Порядка организация приобретения путёвок на санаторно-курортное лечение осуществляется Фондом социального страхования Российской Федерации и органом, уполномоченным высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации на осуществление части полномочий Российской Федерации по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению отдельным категориям граждан при наличии медицинских показаний путёвок на санаторно-курортное лечение и

бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно в случае их передачи на основании соглашений, заключённых между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункт 3.3 Порядка). Отбор и направление на санаторно-курортное лечение граждан, медицинские показания и противопоказания для санаторно-курортного лечения, оказание санаторно-курортной помощи осуществляются в установленном порядке (пункт 3.4 Порядка). При наличии справки для получения путёвки граждане обращаются с заявлением о предоставлении санаторно-курортной путёвки в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации или органы социальной защиты населения, с которыми территориальный орган Фонда заключил соглашение о совместной работе по обеспечению граждан путёвками на санаторно-курортное лечение по месту жительства до 1 декабря текущего года для последующей передачи заявлений в территориальные органы Фонда либо в уполномоченный орган (пункт 3.7 Порядка). Территориальные органы Фонда и органы социальной защиты населения, а также уполномоченные органы не позднее 10 дней с момента поступления заявления о предоставлении санаторно-курортной путёвки и справки для получения путёвки сообщают гражданину (в том числе в электронном виде, если заявление было представлено в форме электронного документа) о регистрации его заявления с указанием даты регистрации и регистрационного номера (пункт 3.8). Территориальные органы Фонда и органы социальной защиты населения по месту жительства, а также уполномоченные органы заблаговременно, но не позднее чем за 18 дней (для детей-инвалидов, инвалидов с заболеваниями и последствиями травм спинного и головного мозга – за 21 день) до даты заезда в санаторно-курортное учреждение, выдают гражданам санаторно-курортные путёвки в соответствии с их заявлениями и справками для их получения (пункт 3.9 Порядка). Граждане после получения санаторно-курортной путёвки, но не ранее чем за 2 месяца до начала срока её действия, обязаны получить санаторно-курортную карту в лечебно-профилактическом учреждении, выдавшем справку для получения путёвки (пункт 3.10). Граждане в случае отказа от санаторно-курортной путёвки обязаны вернуть её в территориальный орган Фонда или орган социальной защиты населения, а также уполномоченный орган по месту жительства, выдавший санаторно-курортную путёвку, не позднее 7 дней до начала срока её действия (пункт 3.13).

Как видно из приведённых федеральных норм, условиями для предоставления путёвки на санаторно-курортное лечение являются, во-первых, обращение с заявлением лица, имеющего право на её получение и, во-вторых, наличие медицинских документов, необходимых для предоставления путёвки на санаторно-курортное лечение.

Между тем Правительством Омской области установлен организационный порядок предоставления путёвки на санаторно-курортное лечение, при котором её получение гражданином, имеющим право на данную государственную услугу, поставлено в зависимость от очередности постановки на учёт права граждан на получение социальных услуг и, как следствие, введено дополнительное, не предусмотренное федеральным законодателем условие механизма реализации права инвалида на получение бесплатного санаторно-курортного лечения.

Поскольку такое условие допускает решение данного вопроса с длительными, более года, временными задержками и тем самым снижает уровень правовых гарантий инвалидов на получение при наличии медицинских показаний путёвки на санаторно-курортное лечение в период, указанный федеральным законом, суд справедливо расценил данное условие как не соответствующее федеральному закону.

Соглашение между Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Правительством Омской области о передаче Правительству Омской области осуществления части полномочий Российской Федерации по предоставлению мер социальной защиты инвалидов и отдельным категориям граждан из числа ветеранов, а также по оказанию государственной социальной помощи в виде социальных услуг по предоставлению при наличии медицинских показаний путёвок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно не отменяет и не изменяет установленного федеральными органами государственной власти Порядка предоставления отдельным категориям граждан санаторно-курортных путёвок и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно и не предоставляет органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации права устанавливать условия предоставления указанной меры социальной защиты. Напротив, по смыслу пункта 1.3 статьи 2 названного Соглашения, Правительству Омской области переданы полномочия процедурного характера. При этом указанные полномочия осуществляются Правительством Омской области с учётом Порядка, утверждённого Министерством.

Доводы апелляционных жалоб, сводящиеся к тому, что предоставление субъектом Российской Федерации указанной услуги в соответствии с очередностью постановки граждан на учёт для получения бесплатного санаторно-курортного лечения обусловлено недостатком бюджетных средств, не могут повлиять на отмену решения.

Размер субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных в соответствии с заключёнными Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соглашениями полномочий Российской Федерации по оказанию отдельным категориям граждан государственной

социальной помощи в части предоставления при наличии медицинских показаний путёвок на санаторно-курортное лечение и бесплатного проезда на междугородном транспорте к месту лечения и обратно рассчитывается и распределяется в соответствии с методикой, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2009 года № 1118, исходя из численности граждан в субъекте Российской Федерации, включённых в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи и не отказавшихся от получения социальной услуги по санаторно-курортному лечению в соответствии с Федеральным законом «О государственной социальной помощи», а также исходя из утверждаемого ежегодно Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации норматива финансовых затрат в месяц на 1 гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по санаторно-курортному лечению.

Размер субвенции может быть пересмотрен и утверждён приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации в течение финансового года с учётом изменений, вносимых в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи, на основании федерального закона о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период при соответствующем изменении общего объёма субвенций, предусмотренных Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Изложенное даёт основу для вывода о том, что отсутствие денежных средств не предполагает изменения нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации условий оказания отдельным категориям граждан государственной социальной помощи в части предоставления при наличии медицинских показаний путёвок на санаторно-курортное лечение.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 199, 251-253, 327, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Омского областного суда от 7 декабря 2012 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Губернатора Омской области и Министерства труда и социального развития Омской области - без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

