



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 18-АПГ13-5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

10 июля 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Борисовой Л.В. и Хаменкова В.Б.

при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Судаковой Г. А. об оспаривании (в части) нормативного правового акта органа государственной власти Краснодарского края по апелляционным жалобам администрации Краснодарского края, министерства финансов Краснодарского края, министерства образования и науки Краснодарского края и апелляционному представлению прокурора на решение Краснодарского краевого суда от 26 февраля 2013 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя администрации Краснодарского края Харитонов Н.Н., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

11 мая 2011 г. главой администрации (губернатором) Краснодарского края принято постановление № 475 «О предоставлении мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа) Краснодарского края, по оплате жилых помещений, отопления и освещения» (далее – постановление).

Нормативный правовой акт официально опубликован в печатном издании «Кубанские новости» 25 июня 2011 г., № 102.

Пунктом 1 постановления утверждены порядок и условия предоставления мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа) Краснодарского края, по оплате жилых помещений, отопления и освещения согласно приложению к названному постановлению (далее – Порядок).

Подпунктом 2 п. 2 постановления предусмотрено финансирование расходов на выплату этих мер социальной поддержки в пределах средств, предусмотренных в краевом бюджете на указанные цели.

В абз. четвёртом п. 10 Порядка отражено, что размер компенсации педагогическому работнику, педагогическому работнику, вышедшему на пенсию, определяется по показателям для расчёта размера компенсации площади жилья по оплате жилья, отопления из расчёта 12 кв. метров общей площади на одного человека.

В приложении № 1 к Порядку поименованы показатели для расчёта компенсации потребления услуг по теплоснабжению, применяемые при предоставлении компенсации в части расходов на оплату отопления. При этом в разделе «Показатели для расчёта размера компенсации потребления услуг на 1 человека в месяц (отопительный сезон)» в качестве вида энергоносителя назван природный газ с указанием норматива потребления 34 куб. метра.

Судакова Г.А. обратилась в суд с заявлением о признании недействующими:

подп. 2 п. 2 постановления в части слов: «...в пределах средств, предусмотренных в краевом бюджете на указанные цели»;

абз. четвёртого п. 10 Порядка в части слов: «... отопления из расчёта 12 кв. метров общей площади жилья на одного человека»;

разд. «Показатели для расчёта размера компенсации потребления услуг на 1 человека в месяц (отопительный сезон)» – «Показатели для расчёта размера компенсации потребления услуг по теплоснабжению, применяемые при предоставлении компенсации в части расходов на оплату отопления», являющегося приложением № 1 к Порядку, в части цифр «34».

Указала, что приведённые нормы регионального акта противоречат федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, и снижают уровень правовых гарантий по предоставлению мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений в сельской местности, проработавшим не менее 10 лет и вышедшим на пенсию, к числу которых относится и она.

Краснодарским краевым судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления просят в апелляционных жалобах администрация Краснодарского края, министерство финансов Краснодарского края, министерство образования и науки Краснодарского края и в апелляционном представлении – прокурор, участвовавший в деле.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу об отсутствии оснований для отмены судебного постановления.

Суд, удовлетворяя заявление Судаковой Г.А., указал, что оспариваемые положения постановления противоречат федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, и нарушают права заявителя.

Этот вывод суда мотивирован, основан на анализе действующего законодательства и материалах дела, и оснований для признания его неправильным не имеется.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации общие вопросы образования, социальная защита граждан находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пп. «е», «ж» ч. 1 ст. 72). 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 (чч. 2 и 5 ст. 76).

На основании абз. третьего п. 5 ст. 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-І «Об образовании» (далее – Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-І) в редакции, действовавшей до 11 января 2011 г., педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, пользовались правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа). Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки, устанавливались законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Из содержания приведённой нормы следует, что педагогическим работникам образовательных учреждений в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа) было гарантировано право на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением. При этом положения федерального закона не предполагали какого-либо ограничения, в том числе размера занимаемой жилой площади и нормативов потребления коммунальных услуг.

Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в статьи 52.2 и 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» (далее – Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ) абз. третий п. 5 ст. 55 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-І изложен в новой редакции, согласно которой педагогические работники, проживающие

и работающие в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения. Размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением этих мер социальной поддержки педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений, устанавливаются законодательством Российской Федерации и обеспечиваются за счёт средств федерального бюджета, а педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и обеспечиваются за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Изменение формы предоставления соответствующих мер социальной поддержки (с натуральной на компенсационную) не изменяет существа таких мер и не ограничивает гарантированного федеральным законодательством права педагогических работников на их получение.

Правильность такой правовой позиции подтверждается ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ, согласно которой нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принимаемые во исполнение абз. третьего п. 5 ст. 55 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-I, не могут снижать объём мер социальной поддержки, предоставляемых педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), на день вступления в силу указанного Федерального закона.

Таким образом, наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации правом принимать нормативные правовые акты, устанавливающие размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений, не влечёт за собой право субъектов Российской Федерации снижать уровень социальных гарантий для соответствующей категории граждан, предусмотренный федеральным законодательством.

Сравнительный анализ оспариваемых положений с федеральными нормами приводит к выводу о том, что глава администрации (губернатор) Краснодарского края осуществил указанное правовое регулирование в противоречие с актами большей юридической силы. Постановлением снижен уровень социальных гарантий педагогическим работникам по сравнению с установленным федеральным законодательством.

В соответствии с ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим

полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применён закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, решение суда является законным и обоснованным.

Судебная коллегия не имеет оснований для отмены судебного акта по доводам апелляционных жалоб и апелляционного представления.

По мнению администрации Краснодарского края, министерства финансов Краснодарского края и прокурора, судом неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и нарушены нормы материального права. Решение принято без учёта того, что п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ) не относит к полномочиям субъекта Российской Федерации, подлежащим финансированию за счёт собственных средств бюджета субъекта Российской Федерации, финансирование расходов в связи с предоставлением педагогическим работникам в сельской местности льгот по оплате жилья и коммунальных услуг. Поскольку предоставление таких льгот предусмотрено законом Российской Федерации, то исходя из положений ст. 84 Бюджетного кодекса Российской Федерации финансирование предусмотренных федеральным законом льгот должна осуществлять Российская Федерация, гарантировавшая предоставление этих льгот. В краевой бюджет средства из федерального бюджета на компенсацию расходов при предоставлении мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, в том числе и педагогическим работникам, проживающим в сельской местности, не поступали с 2005 года. С указанного времени меры социальной поддержки отдельным категориям граждан, которые должны быть предоставлены за счёт средств федерального бюджета, в Краснодарском крае предоставлялись только за счёт средств краевого бюджета с учётом финансовых возможностей в размере и порядке, определённых краевым законодательством. Таким образом, меры социальной поддержки, о которых возник спор, являются дополнительными мерами, устанавливаемыми по усмотрению субъекта Российской Федерации, и не могут противоречить федеральному законодательству.

С подобным истолкованием согласиться нельзя.

Статьёй 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ предусмотрено участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения. В данной статье указано, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации.

Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданным им в соответствии с п. 7 ст. 26.3 упомянутого Федерального закона, с осуществлением расходов за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами.

Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-I (с последующими изменениями и дополнениями) прямо предусматривает полномочие субъектов Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений, которые устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и обеспечиваются за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Действие данного федерального закона распространяется на всю территорию Российской Федерации без исключений. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации не могут перераспределяться установленные на федеральном уровне предметы ведения и полномочия органов государственной власти.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг» размер, условия и порядок возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, определённых в том числе абз. третьим п. 5 ст. 55 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-I, устанавливаются законодательными актами субъектов Российской Федерации и учитываются в межбюджетных отношениях.

Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» в приложении № 7 предусмотрены денежные средства на компенсацию расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам, проживающим в сельской местности.

В таблице 1 приложения 31 к названному Федеральному закону отражено распределение дотаций на 2013 год на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, где Краснодарскому краю предусмотрено 2 847 660,7 тыс. рублей.

В таблице 9 того же приложения показано распределение субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на 2013 год на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан, в том числе Краснодарскому краю – 3 891 342,7 тыс. рублей.

Субъектами Российской Федерации нормативные правовые акты должны приниматься в системе действующего права.

С учётом изложенного приведённые в апелляционных жалобах и апелляционном представлении ссылки являются несостоятельными и не могут служить основанием для отмены решения суда.

Не свидетельствуют о правомерности оспариваемого регулирования доводы администрации Краснодарского края и министерства финансов Краснодарского края о том, что с принятием постановления объём мер социальной поддержки педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, не был снижен, поскольку до выпуска этого акта действовало постановление главы администрации (губернатора) края от 17 апреля 2007 г. № 333 «О дополнительных мерах социальной поддержки педагогических работников государственных образовательных учреждений Краснодарского края в сельских населённых пунктах, рабочих посёлках (посёлках городского типа) по оплате жилого помещения, отопления и освещения», в котором были закреплены аналогичные меры социальной поддержки указанной категории граждан. При переходе от предоставления натуральных льгот к выплате компенсаций уровень социальной поддержки не снижается тогда, когда соответствующие компенсации установлены в размерах, покрывающих затраты этих лиц на оплату жилья, отопления, освещения в полном объёме. Иное толкование приводит к нарушению действующего законодательства.

Не влекут отмену обжалуемого решения и ссылки министерства финансов Краснодарского края на то, что суд принял решение без учёта требований действовавшего до 1 марта 2005 г. жилищного законодательства. Статья 59 Жилищного кодекса РСФСР (далее – ЖК РСФСР) предоставляла специалистам, работающим и проживающим в сельской местности, право бесплатного пользования жилым помещением с отоплением и освещением. Перечни категорий специалистов, обеспечиваемых таким помещением, и порядок предоставления им жилых помещений устанавливались Советом Министров СССР и Советом Министров РСФСР. Статья 55 ЖК РСФСР раскрывала понятие «плата за пользование жилым помещением» как плату за пользование жилым помещением (квартирная плата) в домах государственного и общественного жилищного фонда. По мнению названного министерства, в Жилищном кодексе Российской Федерации (далее – ЖК РФ) такая плата определена как плата за наём, в структуру платы за пользование жилым помещением плата за отопление и освещение не включается. Не согласившись с таким обоснованием, суд правомерно исходил из действующего законодательства и учёл, что проживание в жилье без отопления и без освещения не допускается законом. В ст. 154 ЖК РФ прямо указано на то, что плата за жилое помещение и коммунальные услуги установлена как для нанимателя жилого помещения по договору найма, так и для собственника помещения в многоквартирном доме. В соответствии со ст. 160 ЖК РФ отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами местного

самоуправления, могут предоставляться компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг за счёт соответствующих бюджетов.

Мнение администрации Краснодарского края и министерства образования Краснодарского края о том, что постановлением права заявителя не затрагиваются и не нарушаются, опровергается материалами дела. Судом установлено, что Судакова Г.А. более 24 лет проработала в государственных образовательных учреждениях в сельской местности в должностях учителя, заместителя директора по учебно-воспитательной работе, директора школы и пользовалась правом на бесплатную жилую площадь с топлением и освещением. В 1996 году вышла на пенсию. Проживает в сельской местности, занимая на семью из трёх человек (она, муж и сын) жилое помещение площадью 77 кв.метров. В соответствии с постановлением размер компенсации на отопление указанного помещения определяется из расчёта 12 кв. метров общей площади и 34 куб. метра природного газа на одного человека и составляет на семью из трёх человек 446 руб. 61 коп. за каждый месяц отопительного сезона. Выплаты в таком размере не компенсируют фактических затрат на эти цели. Так, за ноябрь 2012 года за отопление квартиры заявителем оплачено [REDACTED] руб. [REDACTED] коп. ([REDACTED] куб. метра топлива по цене 4 руб. 17 коп. за куб. метр). Указанное свидетельствует о наличии правового интереса для обращения в суд с данным заявлением и нарушении прав Судаковой Г.А.

При рассмотрении дела судом не допущено нарушений норм процессуального права, предусмотренных законом в качестве оснований для отмены решения суда, в том числе и тех, ссылки на которые имеются в апелляционной жалобе министерства финансов Краснодарского края.

Руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Краснодарского краевого суда от 26 февраля 2013 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы администрации Краснодарского края, министерства финансов Краснодарского края, министерства образования и науки Краснодарского края и апелляционное представление прокурора – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

[REDACTED]