ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-АПГ14-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 14 мая 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Горчаковой Е.В. и Анишиной В.И.

при секретаре Дарькине А.О.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Толмачевой Л[redacted] В[redacted] о признании недействующими отдельных положений приложения № 1 к Порядку и условиям 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, утверждённому постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11 мая 2011 г. № 475, по апелляционным жалобам администрации Краснодарского края и министерства социального развития и семейной политики Краснодарского края на решение Краснодарского краевого суда от 10 декабря 2013 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Толмачевой Л.В. по доверенности Едигарова А.Ю., возражавшего против удовлетворения апелляционных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей необходимым решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11 мая 2011 г. № 475, опубликованным в официальном печатном издании «Кубанские новости» в июне 2011 года, № 102, утверждён 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 (далее – Порядок), в приложении №1 предусмотрены показатели для расчёта размера компенсации потребления услуг по теплоснабжению, применяемые при предоставлении компенсации в части расходов на оплату отопления в зависимости от вида энергоносителя на 1 человека в месяц (отопительный период), а именно на тепловую энергию (Гкал) - 0,28.

Толмачева Л.В., проживающая в сельской местности, обратилась суд с заявлением о признании недействующей приведённой нормы в части цифр «0,28».

В обоснование требований заявитель ссылалась на то, что является педагогическим работником образовательного учреждения в сельской местности, проработавшим не менее 10 лет и вышедшим на пенсию, имеет право на получение компенсации расходов на оплату отопления в занимаемом жилом помещении в полном объёме. Между тем оспариваемая норма предусматривает существенное снижение объёма ранее получаемых мер социальной поддержки, предоставляемых педагогическим работникам, и противоречит пункту 8 статьи 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», статье 3 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в статьи 52.2 и 55 Закона Российской Федерации «Об образовании», преамбуле и абзацу третьему пункта 2 статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 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».

Решением Краснодарского краевого суда от 10 декабря 2013 г. заявленные требования удовлетворены.

В апелляционных жалобах администрации Краснодарского края и министерства социального развития и семейной политики Краснодарского края ставится вопрос об отмене решения суда, как постановленного с нарушением норм материального права.

Относительно апелляционных жалоб Толмачевой Л.В. поданы возражения о несостоятельности их доводов и законности судебного постановления.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте судебного разбирательства извещены надлежащим образом, в судебное заседание суда апелляционной инстанции представители администрации Краснодарского края, министерства образования и науки Краснодарского края, министерства социальной и семейной политики Краснодарского края не явились.

В соответствии с положениями части 3 статьи 167 и части 1 статьи 327 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, принимая во внимание, что в силу части 2 статьи 252 названного закона неявка в судебное заседание заявителя, представителя органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявших оспариваемый нормативный правовой акт, надлежащим образом извещённых о времени и месте судебного заседания, не является препятствием к рассмотрению заявления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционных жалоб, Судебная коллегия по административным делам не находит оснований для отмены решения суда.

Удовлетворяя заявленные требования, суд пришёл к правильному выводу о том, что оспариваемая норма регионального нормативного правового акта противоречит требованиям федерального законодательства и нарушает права Толмачевой Л.В. на возмещения расходов, связанных с предоставлением мер социальной поддержки педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельских населённых пунктах, рабочих посёлках (посёлках городского типа).

В соответствии с пунктами «е» и «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы образования, социальная защита граждан находятся 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).

Как следует из преамбулы постановления главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 11 мая 2011 г. № 475, Порядок утверждён в целях реализации пункта 5 статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-I «Об образовании» и в соответствии с

частью 3 статьи 16 Закона Краснодарского края от 29 декабря 2004 г. № 828-КЗ «Об образовании», Законом Краснодарского края от 14 декабря 2006 г. № 1141-КЗ «О мерах социальной поддержки, предоставляемых педагогическим работникам образовательных учреждений, проживающим и работающим в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа) Краснодарского края, по оплате жилых помещений, отопления и освещения».

С 1 сентября 2013 г. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-I «Об образовании» утратил силу в связи с введением в действие Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», согласно статье 47 которого педагогические работники, проживающие и работающие в сельских населённых пунктах, 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 указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных организаций субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных организаций, устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и обеспечиваются за счёт бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации (часть 8).

Сопоставление содержания приведённой нормы действующего закона с положениями статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266- I «Об образовании» в последней редакции, также предусматривающей право названной категории педагогических работников на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения и предписывающей устанавливать размер, условия и порядок возмещения расходов, связанных с предоставлением указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений, законодательством субъектов Российской Федерации за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование прав и свобод педагогических работников, гарантий их реализации в целом осталось прежним на сегодняшний день.

В связи с изложенным Судебная коллегия находит правомерным суждение суда первой инстанции о том, что 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 свидетельствует о праве субъектов Российской Федерации снижать уровень социальных гарантий для соответствующей категории

граждан, а также предусматривать какие-либо ограничения, в том числе нормативов потребления коммунальных услуг.

Данная позиция суда первой инстанции основана на анализе ранее действующего законодательства.

Так, согласно статье 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266- I «Об образовании» в редакции, действовавшей до 11 января 2011 г., педагогические работники образовательных учреждений в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имели право пользоваться бесплатно жилой площадью 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.

Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ «О внесении изменений в статьи 52.2 и 55 Закона Российской Федерации «Об образовании» приведённая норма Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266- I изложена 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 указанных мер социальной поддержки педагогическим работникам образовательных учреждений субъектов Российской Федерации, муниципальных образовательных учреждений, устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации и обеспечиваются за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Одновременно федеральный законодатель предусмотрел, что нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принимаемые во исполнение статьи 55 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266- I «Об образовании» в редакции Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ, 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 закона (статья 3 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 439-ФЗ).

Между тем из части 8 статьи 47 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» также не следует, что субъект Российской Федерации наделяется полномочием снижать объём законно установленных педагогическим работникам мер социальной поддержки по оплате жилья, отопления и освещения.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам соглашается с судом первой инстанции об обоснованности заявленных требований и необходимости признания недействующим оспариваемого

правового предписания, поскольку глава администрации (губернатор) Краснодарского края, установив в оспариваемом Порядке нормативы для расчёта размера компенсации потребления тепловой энергии, в нарушение требований федерального законодательства снизил уровень социальных гарантий педагогических работников, так как установленный размер компенсации не покрывает фактические затраты на оплату отопления.

Вывод суда согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации о том, что недопустимо принятие нормативных правовых актов, отменяющих или умаляющих права граждан, что необходимо при правовом регулировании мер социальной поддержки соблюдать принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, предполагающих правовую определённость, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики с тем, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, существующих прав, действенности их государственной защиты, т.е. в том, что приобретённое ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано, а отмена либо изменение льгот компенсационного характера будет иметь место только при установлении надлежащего механизма соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объём не должен уменьшаться (постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации от 16 декабря 1997 г. № 20-П, от 24 мая 2001 г. № 8-П, от 19 июня 2002 г. № 11-П, от 23 апреля 2004 г. № 9-П, от 4 декабря 2003 г. № 415-О, от 15 февраля 2005 г. № 17-О, от 1 декабря 2005 г. № 521-О, от 2 апреля 2009 г. № 553-О-П).

Мнение администрации Краснодарского края о том, что оспариваемой нормой права заявителя не нарушаются, опровергается материалами дела, из которых усматривается, что Толмачева Л.В. является педагогическим работником образовательного учреждения в сельской местности, проработавшим не менее 10 лет и вышедшим на пенсию, в настоящее время проживает в сельской местности.

Довод апелляционной жалобы о неприменении судом первой инстанции положений Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» не может изменить правовую судьбу правильного по существу судебного постановления, которое в силу статьи 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не может быть отменено по одним только формальным соображениям.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что постановлением Правительства Российской Федерации от 26 октября 2013 г. № 963 педагогическим работникам, руководителям, заместителям руководителей, руководителям структурных подразделений и их заместителям, состоящим в

штате по основному месту работы в федеральных государственных образовательных организациях, проживающим и работающим по трудовому договору в сельских населённых пунктах, рабочих посёлках (поселках городского типа), установлена ежемесячная компенсация расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения в размере 1200 руб., также не является основанием для отмены судебного постановления, поскольку не опровергает утверждение суда о противоречии оспариваемого правового положения законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Утверждение администрации Краснодарского края о том, что в оспариваемом Порядке закреплены дополнительные меры социальной поддержки, было предметом рассмотрения в суде первой инстанции, ему дана правильная судебная оценка, что нашло обстоятельное, мотивированное отражение в судебном решении.

Доводов, опровергающих выводы суда, апелляционные жалобы не содержат, в связи с чем нет оснований для отмены судебного постановления.

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

определила:

решение Краснодарского краевого суда от 10 декабря 2013 г. оставить без изменения, апелляционные жалобы администрации Краснодарского края и министерства социального развития и семейной политики Краснодарского края - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи