



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 53-АПГ15-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

3 июня 2015 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Корчашкиной Т.Е.,
судей Абакумовой И.Д., Горчаковой Е.В.
при секретаре Гришечкине П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Резниченко И. Г. о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими в части пункта 1 статьи 13 и пункта 4 статьи 20.1 Закона Красноярского края от 17 декабря 2004 года № 13-2804 «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг»

по апелляционной жалобе Резниченко И.Г. на решение Красноярского краевого суда от 29 января 2015 года, которым в удовлетворении заявления Резниченко И.Г. отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения представителя Губернатора Красноярского края Русанова В.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Резниченко И.Г. обратился в суд с вышеуказанным заявлением, в котором просил признать противоречащими федеральному законодательству и

недействующими пункт 1 статьи 13 Закона края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804 «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» в части слов «документов, содержащих сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги, начисленных за месяц, предшествующий месяцу подачи заявления о предоставлении субсидий и дополнительных мер социальной поддержки, о наличии (отсутствии) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг по месту постоянного жительства (пребывания), и копии соглашения по погашению задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (в случае, если у гражданина имеется задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг)», а также пункт 4 статьи 20.1 Закона края полностью.

Требование мотивировал тем, что является инвалидом первой группы, названные положения Закона края накладывают на инвалидов не предусмотренные федеральным законодательством ограничения по реализации права на получение мер социальной поддержки.

Представители Законодательного Собрания Красноярского края и Губернатора Красноярского края просили в удовлетворении заявления отказать.

Решением Красноярского краевого суда от 29 января 2015 г. Резниченко И.Г. в удовлетворении заявления отказано.

В апелляционной жалобе Резниченко И.Г. просит решение суда первой инстанции отменить, принять новое решение об удовлетворении заявления.

Законодательным Собранием Красноярского края и Губернатором Красноярского края представлены возражения на апелляционную жалобу.

Резниченко И.Г., представитель Законодательного Собрания Красноярского края в судебное заседание не явились, о дате и времени судебного разбирательства извещены. Об отложении дела не ходатайствовали.

Исходя из положений части 3 статьи 167 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

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

Суд, принимая решение об отказе в удовлетворении заявления, посчитал, что оспариваемые положения краевого акта не противоречат федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, и не ограничивают права заявителя на предоставление мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг. Объем льгот не уменьшен, условия их предоставления не ухудшены.

С данным решением суда согласиться нельзя по следующим основаниям.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу частей 2 и 5 статьи 76 Конституции 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, которые федеральным законам противоречить не могут.

Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предусмотрена скидка не ниже 50 процентов на оплату жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилого фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, - на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению (ч. 13 ст. 17).

В качестве основания для получения льготы необходимо лишь предъявление справки, подтверждающей факт установления инвалидности, выданной учреждениями государственной службы медико-социальной экспертизы. Это правило, закреплённое в п.15 Правил предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 1996 г. № 901, не подверглось изменениям в ходе дальнейшего развития законодательства в сфере социальной поддержки граждан.

При этом вышеназванным Федеральным законом и указанными Правилами не установлена обязанность граждан по представлению ими иных документов в целях реализации права на получение данной льготы.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» дополнен нормой ст. 28.2, в соответствии с которой Российская Федерация передаёт органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по предоставлению мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Средства на реализацию указанных полномочий предусматриваются в составе Федерального фонда компенсаций, образованного в федеральном бюджете, в виде субвенций, носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели. При этом закреплено, что форма предоставления указанных мер социальной поддержки определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Что касается норм, определяющих условия предоставления льготы, то они изменений не претерпели.

Судом установлено, что 17 декабря 2004 г. Законодательным Собранием Красноярского края принят Закон Красноярского края № 13-2804 «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» (далее – Закон края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804). Указанный Закон в его первоначальной редакции был опубликован в изданиях «Красноярский рабочий» № 4 от 15 января 2005 г. и «Ведомостях высших органов

государственной власти Красноярского края» № 36 от 28 декабря 2004 г.

Законом Красноярского края от 27 июня 2013 г. № 4-1466 «О внесении изменений в отдельные законы края в связи с уточнением условий и порядка предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг», опубликованным в краевой государственной газете «Наш Красноярский край», № 49, 17 июля 2013 г. и «Ведомостях высших органов государственной власти Красноярского края» № 29 (604) от 15 июля 2013 г., в Закон края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804 внесены следующие изменения и дополнения.

Пункт 1 статьи 13 Закона края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804 изложен в следующей редакции:

Для предоставления субсидий и дополнительных мер социальной поддержки, указанных в статьях 2 - 10.1 настоящего Закона, заявитель или лицо, уполномоченное им на основании доверенности, оформленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляет в орган местного самоуправления по месту постоянного жительства (пребывания) либо в краевое государственное бюджетное учреждение «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» заявление о предоставлении субсидий и дополнительных мер социальной поддержки, копию документа, удостоверяющего личность, копию удостоверения (свидетельства), подтверждающего право на получение субсидий и дополнительных мер социальной поддержки в соответствии со статьями 2 - 10.1 настоящего Закона, с приложением к нему документов, установленных пунктами 2-8.1 настоящей статьи, копии документов, подтверждающих правовые основания владения и пользования заявителем жилым помещением, в котором он зарегистрирован по месту постоянного жительства (пребывания), документов, содержащих сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги, начисленных за месяц, предшествующий месяцу подачи заявления о предоставлении субсидий и дополнительных мер социальной поддержки, о наличии (отсутствии) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг по месту постоянного жительства (пребывания), и копии соглашения по погашению задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (в случае, если у гражданина имеется задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг).

Закон края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804 также дополнен статьей 20.1, пункт 4 которой изложен в следующей редакции:

Предоставление субсидий и дополнительных мер социальной поддержки прекращается по решению органа местного самоуправления в случае непогашения задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или невыполнения условий соглашения по погашению задолженности в течение одного месяца со дня принятия решения о приостановлении предоставления субсидий и дополнительных мер социальной поддержки (при отсутствии уважительной причины ее образования).

Из текста указанного закона Красноярского края следует, что в данном законе в ст.ст. 2, 3, 3.1, 4, 5, 5.1, 5.2, 6 предусмотрены категории граждан, которым предоставляются субсидии – средства, предоставляемые в качестве помощи для оплаты жилья и коммунальных услуг, и в ст.ст. 8, 8.1, 8.2, 9, 9.1, 10, 10.1 предусмотрены дополнительные субсидии и дополнительные меры социальной поддержки перечисленным в указанных статьях категориям граждан. Инвалиды (кроме инвалидов Великой Отечественной войны и боевых действий) в этих нормах не перечислены.

В то же время в ст. 7, определяющей формы предоставления мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных законодательством Российской Федерации, к лицам, получающим меры социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг в виде субсидий, отнесены и лица, перечисленные в ст. 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Таким образом, на указанную в ст. 17 названного Федерального закона категорию граждан, в том числе на заявителя, являющегося инвалидом первой группы, распространяется действие оспариваемого закона Красноярского края, в том числе правила предоставления указанных субсидий с учетом доходов этих граждан и постоянно проживающих с ними членов их семей (ст. 11), перечень документов, предоставляемый данными гражданами (ст. 13), а также условия предоставления и прекращения субсидий (ст. 20.1) и другие положения закона края.

Из оспариваемых заявителем норм закона края видно, что на заявителя возложена обязанность ежемесячно подавать заявление о предоставлении субсидий и пакет документов, в том числе содержащий сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги за предшествующий месяцу подачи заявления, о наличии (отсутствии) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, и копии соглашения по погашению такой задолженности в случае ее наличия. Предоставление субсидий и дополнительных мер социальной поддержки прекращается в случае непогашения этой задолженности или невыполнения условий соглашения по ее погашению.

Таким образом, из содержания указанных положений закона края следует, что для указанной категории граждан – инвалидов в том числе, установлен ежемесячный заявительный порядок подтверждения затрат на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, то есть введены дополнительные обязанности по предоставлению документов, не предусмотренные действующим законодательством, выплату указанных мер в установленном федеральном законе размере законодатель Красноярского края ставит в зависимость от исполнения данной категорией граждан перечисленных в законе края обязанностей, тогда как вышеперечисленным федеральным законодательством таких обязанностей и условий предоставления указанной льготы для инвалидов не установлено.

Ссылка же суда на статью 160 Жилищного кодекса Российской Федерации, предусматривающую компенсацию расходов на оплату жилого

помещения и коммунальных услуг за счет средств соответствующих бюджетов отдельным категориям граждан в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, а также предоставление компенсации указанных расходов при отсутствии у них задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и при заключении и (или) выполнении ими соглашений по ее погашению, не свидетельствует о наличии у законодателя Красноярского края полномочий по установлению для данной категории граждан дополнительных обязанностей, при исполнении которых у инвалида возникает право на получение предусмотренной федеральным законом льготы, по наделению органов местного самоуправления правом на прекращение предоставления мер социальной поддержки инвалидам в случае непогашения задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или невыполнения условий соглашения по погашению задолженности в течение одного месяца со дня принятия решения о приостановлении предоставления субсидий и дополнительных мер социальной поддержки (при отсутствии уважительной причины ее образования). Данные полномочия оспариваемого закона предоставляют органам местного самоуправления не основанную на положениях действующего законодательства свободу усмотрения при определении права на получение указанных мер социальной поддержки инвалидами.

Передача Российской Федерацией своих полномочий по выплате названных мер социальной поддержки субъектам Российской Федерации не свидетельствует о правомерности установления иных, чем предусмотрено федеральным законодательством, условий их предоставления.

При таком положении выводы суда о соответствии федеральному законодательству пункта 1 статьи 13 и пункта 4 статьи 20.1 Закона Красноярского края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804 «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» нельзя признать правильными.

При рассмотрении заявленных требований суд не принял во внимание положения, содержащиеся в статье 7 Конституции Российской Федерации, провозглашающей Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, на обеспечение государственной поддержки инвалидов и пожилых граждан, на развитие системы социальных служб, установление пособий и иных гарантий социальной защиты.

Судом не учтено, что предоставление мер социальной поддержки определенной категории граждан является публично-правовой обязанностью органов государственной власти, заключающейся в установлении такого порядка их реализации, который обеспечивал бы социально незащищенным гражданам получение законных льгот в полном объеме без возложения дополнительных обязанностей и введения каких-либо ухудшающих их

положение условий, способных создать препятствия для реализации социальных прав.

Законодательное Собрание Красноярского края, разрешая оспариваемыми пунктами вопрос о предоставлении мер социальной поддержки в виде 50-процентной оплаты жилья и коммунальных услуг в отношении инвалидов, вышло за пределы полномочий, предоставленных ему федеральным законодательством.

В соответствии с частью 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Согласно разъяснениям, содержащимся в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», по общему правилу граждане и организации в силу статей 3 и 4 ГПК РФ вправе обратиться в суд за защитой своих прав и свобод.

Исходя из этого, заявитель вправе оспаривать Закон Красноярского края только в той части, в которой нарушены его права и свободы. Учитывая, что заявленные требования мотивированы нарушением прав Резниченко И.Г. как инвалида, оснований для признания их недействующими в отношении иных категорий граждан у Судебной коллегии не имеется.

В силу части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

С учетом выводов, содержащихся в настоящем определении, у суда первой инстанции имелись основания для признания пункта 1 статьи 13 в оспариваемой части и пункта 4 статьи 20.1 Закона Красноярского края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804 «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» недействующими в той мере, в которой распространено их действие на инвалидов.

При таком положении Судебная коллегия по административным делам приходит к выводу, что решение суда первой инстанции ввиду неправильного применения норм материального права является незаконным, подлежит отмене с вынесением по делу нового судебного акта об удовлетворении заявленных требований о признании вышеуказанных норм Закона Красноярского края в

оспариваемой части недействующими в той мере, в которой распространено их действие на инвалидов, с даты вступления решения суда в законную силу.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

определила:

апелляционную жалобу Резниченко И [REDACTED] Г [REDACTED] удовлетворить.

Решение Красноярского краевого суда от 29 января 2015 года отменить, принять по делу новое решение, которым признать недействующими с даты вступления решения суда в законную силу пункт 1 статьи 13 в части слов «документов, содержащих сведения о платежах за жилое помещение и коммунальные услуги, начисленных за месяц, предшествующий месяцу подачи заявления о предоставлении субсидий и дополнительных мер социальной поддержки, о наличии (отсутствии) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг по месту постоянного жительства (пребывания), и копии соглашения по погашению задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг (в случае, если у гражданина имеется задолженность по оплате жилого помещения и коммунальных услуг)» и пункт 4 статьи 20.1 Закона Красноярского края от 17 декабря 2004 г. № 13-2804 «О социальной поддержке населения при оплате жилья и коммунальных услуг» в той мере, в которой распространено их действие на инвалидов.

Председательствующий

Судьи [REDACTED]

[REDACTED]