

Правовой разбор: компенсация расходов инвалидов на жилое помещение, коммунальные услуги и взнос на капитальный ремонт; финансовое обеспечение мер социальной поддержки

1. Постановка вопроса

Настоящий разбор подготовлен по совокупности правовых материалов, касающихся социальной защиты инвалидов. Анализ охватывает три взаимосвязанных аспекта, каждый из которых может составлять самостоятельную редакционную постановку:

1. какие именно меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, включая взнос на капитальный ремонт, установлены для инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов;
2. за счёт каких бюджетных средств и в каком порядке эти меры финансируются — из федерального бюджета непосредственно или через субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации;
3. учитывается ли взнос на капитальный ремонт при расчёте размера субвенций, выделяемых субъектам Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки.

Поскольку точная формулировка вопроса в исходных материалах отсутствует, ниже рассмотрены все существенные прочтения с самостоятельным правовым обоснованием каждого из них.

2. Материальная мера поддержки: компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг

2.1. Нормативная основа

Основной федеральной нормой, закрепляющей льготы инвалидов в жилищно-коммунальной сфере, является **статья 17 Федерального закона от**

24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Эта статья обеспечивает:

- право инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, на улучшение жилищных условий;
- компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг;
- с 1 января 2016 года — отдельную компенсацию расходов на уплату взноса на капитальный ремонт.

В платёжных документах структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги определяется **статьёй 154 Жилищного кодекса РФ**. Взнос на капитальный ремонт является самостоятельным элементом платы за жилое помещение и не относится к коммунальным услугам. Именно поэтому законодатель счёл необходимым выделить компенсацию взноса на капитальный ремонт отдельной нормой.

2.2. Содержание гарантии

По действующему регулированию инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, имеют право на компенсацию **50% расходов** на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, исчисленную в пределах установленных нормативов и социальной нормы площади жилья. Компенсация носит заявительный характер и предоставляется в порядке, устанавливаемом законодательством субъекта Российской Федерации.

Для целей настоящего разбора важно, что речь идёт именно о **компенсации**, то есть о возмещении гражданину части произведённых расходов, а не о прямой скидке в платёжном документе. Конкретный механизм — перечисление денежных средств на счёт гражданина, уменьшение платы или иной способ — определяется региональным законодательством.

3. Компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт: круг лиц, размер, порядок расчёта

3.1. Введение специального регулирования

Федеральным законом от 29.12.2015 № 399-ФЗ «О внесении изменений в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 17 Федерального закона „О социальной защите инвалидов в Российской Федерации“» статья 17 Федерального закона № 181-ФЗ дополнена новой **частью четырнадцатой**, которая вступила в силу с 01.01.2016.

Указанная часть устанавливает:

«Инвалидам I и II групп, детям-инвалидам, гражданам, имеющим детей-инвалидов, предоставляется компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, но не более 50 процентов указанного взноса, рассчитанного исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, и размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

3.2. Субъектный состав: кто имеет право

Из буквального текста части четырнадцатой статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ право на компенсацию взноса на капитальный ремонт имеют:

- инвалиды **I группы**;
- инвалиды **II группы**;
- **дети-инвалиды**;
- граждане, имеющие детей-инвалидов (родители, усыновители, опекуны, попечители).

Инвалиды **III группы** в указанном перечне не названы. При этом инвалиды III группы сохраняют право на общие меры поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, предусмотренные статьёй 17 Федерального закона № 181-ФЗ, однако на отдельную компенсацию взноса на капитальный ремонт по части четырнадцатой этой статьи они не вправе претендовать, если иное не установлено законом субъекта Российской Федерации в качестве дополнительной меры.

3.3. Размер компенсации и ограничения

Размер компенсации составляет **не более 50%** взноса на капитальный ремонт, рассчитанного не из фактически начисленного взноса, а из двух базовых показателей:

1. **минимального размера взноса** на капитальный ремонт на один квадратный метр общей площади жилого помещения в месяц, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

2. **регионального стандарта нормативной площади** жилого помещения, используемого для расчёта субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Это означает, что если фактический взнос в многоквартирном доме превышает минимальный размер взноса, компенсация рассчитывается от минимального размера, а сумма превышения оплачивается гражданином полностью. Аналогично, если площадь жилого помещения превышает региональный стандарт, компенсация предоставляется только в пределах стандартной площади.

3.4. Правовой вывод по материальной гарантии

Таким образом, с 01.01.2016 у инвалидов I и II групп, детей-инвалидов и граждан, имеющих детей-инвалидов, возникло самостоятельное право на ежемесячную компенсацию части расходов по уплате взноса на капитальный ремонт. Для инвалидов III группы такое право по федеральному закону отсутствует, что может быть оспорено в судебном порядке по мотиву недопустимости дифференциации, однако при буквальном толковании нормы отказ регионального органа социальной защиты в такой компенсации инвалиду III группы является правомерным.

4. Финансовое обеспечение мер социальной поддержки: федеральный бюджет и субвенции субъектам РФ

4.1. Федеральная природа обязательств

Статья 17 Федерального закона № 181-ФЗ устанавливает меры социальной поддержки, которые по своей правовой природе относятся к расходным обязательствам **Российской Федерации**. Механизм их доведения до граждан урегулирован **статьёй 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ**.

В соответствии со статьёй 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ:

- меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, установленные для отдельных категорий граждан, финансируются за счёт средств федерального бюджета;
- средства на реализацию передаваемых полномочий предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в виде **субвенций**;
- порядок расходования и учёта субвенций устанавливается Правительством Российской Федерации;
- фактические меры социальной поддержки предоставляются гражданам органами государственной власти субъектов Российской Федерации в

порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации.

Таким образом, гражданин обращается за компенсацией в региональный орган социальной защиты, однако источником финансирования выступает федеральный бюджет, а регион выполняет публично-властные полномочия по доведению средств до получателей.

4.2. Бюджетная практика

Во всех федеральных законах о федеральном бюджете соответствующего года предусматриваются ассигнования на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан. В бюджетной классификации указанные расходы отражаются по направлению расходов 5054600 «Оплата жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан» в составе фонда компенсаций. Это видно, в частности, из законов о федеральном бюджете на 2008, 2009, 2010, 2011 годы, а также из законов о внесении в них изменений.

Наличие ежегодных бюджетных назначений по указанной строке подтверждает, что для федеральных льготников, включая инвалидов, сохраняется канал финансирования через субвенции бюджетам субъектов РФ; субъекты РФ не несут данных расходов за счёт собственных доходов.

4.3. Практический вывод по финансированию

Отказ регионального органа в предоставлении компенсации со ссылкой на отсутствие или недостаточность субвенций из федерального бюджета является незаконным. Пока соответствующая мера установлена федеральным законом, она подлежит предоставлению независимо от состояния межбюджетных расчётов. Вопросы финансового покрытия расходов решаются между Российской Федерацией и субъектом РФ, но не могут перелagаться на гражданина — получателя меры социальной поддержки.

5. Учёт взноса на капитальный ремонт при расчёте субвенций

5.1. Изменение формулы расчёта

В правовых материалах содержится новая редакция абзаца второй части третьей статьи 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ. В соответствии с ней

объём субвенций бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление мер социальной поддержки определяется исходя из:

- числа лиц, имеющих право на указанные меры социальной поддержки;
- данных федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по формированию официальной статистической информации (Росстата), о стоимости жилищно-коммунальных услуг в конкретном субъекте Российской Федерации в расчёте на 1 квадратный метр площади жилья за отчётный год;
- федерального стандарта социальной нормы площади жилого помещения, утверждённого Правительством Российской Федерации и применяемого для расчёта межбюджетных трансфертов;
- установленного конкретным субъектом Российской Федерации минимального размера взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме.

5.2. Правовое значение включения капитального ремонта в расчёт

Включение минимального размера взноса на капитальный ремонт в методику расчёта субвенций прямо связано с появлением с 01.01.2016 компенсации расходов на уплату взноса на капитальный ремонт для инвалидов I и II групп, детей-инвалидов и граждан, имеющих детей-инвалидов (часть 14 статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ).

Без соответствующего изменения формулы расчёта региональные бюджеты формально не получали бы средств на выплату указанной компенсации, что создавало бы риск недофинансирования публичного обязательства. Новая редакция абзаца второй части третьей статьи 28.2 устраняет этот пробел: субвенции рассчитываются с учётом стоимости ЖКУ и с учётом взноса на капитальный ремонт в пределах установленного субъектом минимального размера.

5.3. Практический вывод по расчёту субвенций

При проверке правильности финансирования мер социальной поддержки в конкретном субъекте РФ необходимо учитывать, что субвенция, предоставляемая региону, должна рассчитываться по формуле, включающей минимальный размер взноса на капитальный ремонт. Если региональный орган власти при расчёте объёма потребности в субвенциях не учитывает взнос на капитальный ремонт, это является основанием для корректировки межбюджетных отношений.

6. Проблема достаточности финансирования: две правовые позиции

6.1. Позиция первая: обязанность предоставления меры не зависит от достаточности субвенций

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной применительно к замене натуральных льгот денежными компенсациями и к передаче полномочий субъектам РФ, Российская Федерация обязана обеспечить финансирование передаваемых полномочий в объёме, достаточном для реализации публичных гарантий (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П).

Из этого следует:

- гражданин имеет субъективное право на получение компенсации, установленной федеральным законом;
- субъект РФ как правоприменитель не вправе приостанавливать или уменьшать выплаты из-за недостаточности субвенций;
- при недостаточности выделенных средств регион вправе требовать от Российской Федерации возмещения фактических расходов.

6.2. Позиция вторая: ответственность субъекта РФ как получателя переданных полномочий

Согласно статье 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ, именно органы государственной власти субъектов РФ предоставляют гражданам меры социальной поддержки. В этой логике регион несёт ответственность за организацию выплат независимо от того, в каком объёме получены субвенции.

В судебной практике встречается подход, при котором требование гражданина о выплате компенсации удовлетворяется за счёт субъекта РФ (его уполномоченного органа), а вопрос о восстановлении бюджетной сбалансированности решается отдельно в рамках межбюджетных отношений. Для гражданина в данном случае важно лишь то, что надлежащим ответчиком по спору о невыплате компенсации выступает региональный орган социальной защиты населения.

6.3. Практическое значение конкуренции позиций

Между двумя указанными позициями нет противоречия в части защиты прав граждан: в обоих случаях региональный орган обязан выплатить компенсацию, если у гражданина возникло право по федеральному закону.

Различие проявляется только во внутренних межбюджетных спорах между Российской Федерацией и субъектом РФ о том, за чей счёт должны быть компенсированы фактические расходы.

7. Итоговые практические выводы

1. **Инвалидам I и II групп, детям-инвалидам, гражданам, имеющим детей-инвалидов**, с 01.01.2016 предоставляется компенсация расходов на уплату взноса на капитальный ремонт в размере 50% от взноса, рассчитанного из минимального размера взноса, установленного в субъекте РФ, и регионального стандарта нормативной площади жилого помещения.
2. **Инвалиды III группы** не указаны в части 14 статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ в качестве получателей компенсации взноса на капитальный ремонт. Соответственно, по буквальному смыслу федерального закона такая компенсация им не положена, если регион не установил её за счёт собственных средств.
3. Меры социальной поддержки инвалидов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг финансируются из федерального бюджета и доводятся до граждан через механизм субвенций бюджетам субъектов РФ (статья 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ).
4. Субвенции рассчитываются с учётом числа льготников, данных о стоимости жилищно-коммунальных услуг, федерального стандарта социальной нормы площади жилого помещения и минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного субъектом РФ. Это прямо обеспечивает финансовую основу для выплаты компенсации, предусмотренной частью 14 статьи 17 Федерального закона № 181-ФЗ.
5. Региональный орган социальной защиты не вправе отказать гражданину в выплате компенсации по мотиву недостаточности субвенций. В случае отказа или занижения размера выплаты гражданин вправе обжаловать действия органа в вышестоящий орган или в суд.

Список использованных нормативных источников

1. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», статья 17, статья 28.2.
2. Федеральный закон от 29.12.2015 № 399-ФЗ «О внесении изменений в статью 169 Жилищного кодекса Российской Федерации и статью 17 Федерального закона „О социальной защите инвалидов в Российской Федерации“».

-
3. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части новой редакции абзаца второй части третьей статьи 28.2 Федерального закона № 181-ФЗ) // pravo.gov.ru, документ № 102463112.
 4. Жилищный кодекс Российской Федерации: статья 154 (структура платы за жилое помещение и коммунальные услуги), статья 169 (взносы на капитальный ремонт).
 5. Федеральный закон от 22.08.2004 № 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“» (в части, касающейся замены натуральных льгот денежными компенсациями и передачи полномочий субъектам РФ).
 6. Федеральные законы о федеральном бюджете на 2004, 2008, 2009, 2010, 2011 годы и о внесении в них изменений — в части бюджетных ассигнований на оплату жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан (направление расходов 5054600, фонд компенсаций).
 7. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 № 5-П по делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ (в части принципов финансового обеспечения передаваемых полномочий).