

4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 63-Г09-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

1 апреля 2009 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Анишиной В.И.,
Ксенофонтовой О.А.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Ненецкого автономного округа о признании противоречащим федеральному законодательству пункта 6 части 1 и подпунктов «а», «б», «в» пункта 2 части 2 статьи 1 Закона Ненецкого автономного округа № 702-ОЗ от 21 апреля 2006 года «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма» по кассационному представлению прокуратуры Ненецкого автономного округа на решение суда Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2008 года, которым в удовлетворении заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Собрания депутатов Ненецкого автономного округа Газимзяновой И.Е., и представителя Администрации Ненецкого автономного округа Агапитовой В.А., возражавших против доводов кассационного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., поддержавшей доводы кассационного представления в части отмены пункта 6 части 1 и подпункта «а» пункта 2 части 2 статьи 1 Закона Ненецкого автономного округа № 702-ОЗ от 21 апреля 2006 года «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма», Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Ненецкого автономного округа обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству пункта 6 части 1 и подпунктов «а», «б», «в» пункта 2 части 2 статьи 1 Закона Ненецкого автономного округа № 702-ОЗ от 21 апреля 2006 года (в ред. окружного закона от 21.06.2007 №78-ОЗ) «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма».

В обоснование своих требований прокурор округа указал, что оспариваемые нормы Закона Ненецкого автономного округа приняты с нарушением федерального законодательства о распределении полномочий между субъектами Российской Федерации в сфере обеспечения социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Данные вопросы на территории Ненецкого автономного округа осуществляются органами государственной власти Архангельской области.

Пункт 6 части 1 статьи 1 оспариваемого закона по мнению прокурора был изначально принят в качестве дополнительной гарантии (к гарантии, предусмотренной статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей») прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, на жилое помещение.

В этой связи данные положения на момент принятия уже противоречили действующему федеральному законодательству, так как указанная дополнительная гарантия не относится как к дополнительным видам социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в понимании Федерального закона № 159-ФЗ, так и к дополнительным мерам социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которые могут быть установлены в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В настоящее время в Ненецком автономном округе регулирование в данной сфере осуществляется как областным, так и окружным законодательством, что по мнению прокурора, противоречит федеральному законодательству и не соответствует принципу самостоятельности бюджетов, нарушает принципы правовой определенности правового регулирования в названной сфере.

Судом вынесено приведенное выше решение, об отмене которого просит в кассационном представлении прокурор Ненецкого автономного округа, полагая его неправильным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, полагает решение суда подлежащим отмене в части по следующим основаниям.

В силу части 2 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд признает правовой акт недействующим полностью или в части в том случае, если данный акт или его часть противоречит федеральному закону.

Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью (статья 2); в Российской Федерации как социальном государстве обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, охраняется труд и здоровье людей, устанавливаются гарантии социальной защиты, гарантируется социальное обеспечение в случаях, предусмотренных законом (статьи 7 и 39); в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2); защита прав и свобод человека и социальная защита, включая социальное обеспечение, предметами совместного ведения Российской Федерации (статья 72 пункты «б», «ж» части 1).

По смыслу приведенных конституционных положений в их взаимосвязи, социальная функция государства возлагается Конституцией Российской Федерации как на Российскую Федерацию в целом, так и на каждый из субъектов Российской Федерации. Соответственно, органы государственной власти обоих территориальных уровней призваны совместно обеспечивать эффективные механизмы социальной защищенности граждан, том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Реализация субъектами Российской Федерации полномочий по предметам совместного ведения, в том числе в области социальной защиты, предполагает осуществление ими нормативно-правового регулирования по вопросам, отнесенным федеральным законодателем к их ведению, включая принятие соответствующих законов субъектов Российской Федерации. Такие законы, согласно статье 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации, не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, участие субъектов Российской Федерации в реализации социальной функции государства путем принятия законодательных решений в сфере социальной защиты граждан, должно быть основано на конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации и конституционной иерархии нормативных правовых актов, а также соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам, лежащим в основе

социального обеспечения, включая принципы справедливости, равенства, стабильности юридического статуса субъектов социальных прав.

В соответствии с пунктом 2 статьи 26.6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в краях, областях, в состав которых входят автономные округа, некоторые полномочия органов государственной власти субъекта, в том числе в рассматриваемой сфере, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа.

В целях реализации названных полномочий в Архангельской области принят Областной закон от 12 декабря 2007 года №467-23-оз «Об осуществлении органами государственной власти Архангельской области на территории Ненецкого автономного округа отдельных государственных полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». В соответствии с пунктами 1, 10 указанного закона обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на территории Ненецкого автономного округа осуществляется в соответствии с положениями статьи 7 Закона Архангельской области от 5 июля 2001 года №49-7-оз «О дополнительных гарантиях по защите жилищных прав детей и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Архангельской области».

Таким образом, на территории Ненецкого автономного округа обязательства по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, возложены на органы государственной власти Архангельской области и должны осуществляться в соответствии с названными нормативными правовыми актами субъекта Архангельская область.

При этом в статье 1 закона Ненецкого автономного округа от 21 апреля 2006 года №702-оз «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма», устанавливающей категории лиц, нуждающихся в жилых помещениях, пунктом 6 к таковым отнесены: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, местом выявления и первичного учета которых является Ненецкий автономный округ, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, возрасте до 23 лет.

Подпункты «а», «б» и «в» пункта 2 части 2 статьи 1 названного закона Ненецкого автономного округа определяют основания для признания граждан,

относящихся к указанной категории, нуждающимися в жилых помещениях государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма.

В том числе к таким основаниям в отношении названной категории лиц отнесены: а) отсутствие закрепленного жилого помещения на момент лишения родительского попечения; б) наличие закрепленного жилого помещения на момент лишения родительского попечения, но впоследствии утраченного по причине сноса, в результате стихийного бедствия, признания в установленном порядке непригодным для проживания; в) наличие закрепленного жилого помещения на момент лишения родительского попечения и невозможность совместного проживания с родителями, лишенными родительских прав, иными лицами в закрепленном жилом помещении и при отсутствии возможности обмена либо выселения из закрепленного жилого помещения указанных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Невозможность совместного проживания с указанными лицами устанавливается на основании заключения органа опеки и попечительства.

Отказывая прокурору в удовлетворении требований о признании названных норм закона Ненецкого автономного округа противоречащими федеральному законодательству, суд правильно пришел к выводу о том, что оспариваемые нормы приняты в пределах компетенции данного субъекта Российской Федерации и по этому основанию не могут быть признаны недействующими.

Так, в силу части 3 статьи 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Соответственно, вывод суда о том, что субъект Российской Федерации – Ненецкий автономный округ, на который федеральным законом не возложена обязанность обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, может участвовать в осуществлении данных полномочий и, в том числе, вправе устанавливать за счет средств бюджета округа дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан.

Довод прокурора о том, что предоставление жилых помещений детям-сиротам не относится как к дополнительным видам социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в понимании Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных

гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», так и к дополнительным мерам социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, которые могут быть установлены в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и на этом основании полномочия по предоставлению жилых помещений данной категории лиц не могут осуществляться субъектом в порядке, установленном частью 3 статьи 26.3.1 указанного федерального закона, не может служить основанием для отмены решения суда, поскольку федеральное законодательство не устанавливает никаких ограничений в определении содержания термина «дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот», истолкование их должно исходить из конституционно-правового смысла и целей данных норм – в наибольшей степени гарантировать возможность обеспечения жильем названной категории лиц.

Суд правильно исходил из того, что полномочие органов государственной власти Ненецкого автономного округа, закрепленное в оспариваемых нормах, направлено на усиление гарантий в этой сфере, не блокирует осуществление полномочий органов государственной власти Архангельской области в данной сфере и не может расцениваться как ущемляющее чьи-либо права и охраняемые законом интересы.

Кроме того, в перечень оснований предоставления жилья данным лицам в оспариваемом законе Ненецкого автономного округа внесены существенные дополнения как по сравнению с федеральным законодательством, так и законодательством Архангельской области. Таковым основанием признано, в частности, наличие закрепленного жилого помещения на момент лишения родительского попечения при невозможности совместного проживания с родителями, лишенными родительских прав, иными лицами в закрепленном жилом помещении и при отсутствии возможности обмена либо выселения из закрепленного жилого помещения указанных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Также не может служить основанием отмены решения суда ссылка прокурора на нарушение принципа самостоятельности бюджетов оспариваемыми нормами, поскольку названными нормами не вводится каких-либо обязательств иных бюджетов, кроме окружного бюджета Ненецкого автономного округа, наоборот органы государственной власти данного округа исходя из принципов социального государства приняли на счет бюджета дополнительные расходы по предоставлению жилья наименее защищенным социальным группам населения.

Принцип правовой определенности, на нарушение которого в кассационном представлении также ссылается прокурор, тоже не нарушается оспариваемыми нормами закона Ненецкого автономного округа, поскольку статья 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об

общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в порядке реализации которой они приняты, в части 4 устанавливает, что финансирование полномочий, предусмотренное настоящей статьей, не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета.

Соответственно, публично-правовых обязательств по предоставлению жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, органы государственной власти Ненецкого автономного округа не несут. На территории Ненецкого автономного округа такие обязательства возложены на органы государственной власти Архангельской области, следовательно, требования по их исполнению могут быть предъявлены к соответствующим органам власти Архангельской области.

В свою очередь органы государственной власти Ненецкого автономного округа не могут заявлять требования о выделении дополнительных средств из федерального бюджета или бюджета Архангельской области для целей реализации названного закона.

При этом при проверке оспариваемого акта, суд не учел, что использование органами государственной власти субъекта Российской Федерации правомочия устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, не освобождает названные органы от конституционно-правовых обязанностей соблюдать нормы Конституции Российской Федерации, общеправовые принципы, в том числе принцип равенства всех перед законом и судом, закрепленный в части 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

Так, пунктом 6 закона Ненецкого автономного округа от 21 апреля 2006 года №702-оз «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма» установлено, что дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, местом выявления и первичного учета которых является Ненецкий автономный округ, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, в возрасте до 23 лет.

Следовательно, из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оспариваемой нормой выделен круг лиц по признаку места их выявления и первичного учета в Ненецком автономном округе и только эти лица признаны субъектами права на предоставление жилых

помещений в порядке и по основаниям, установленным законом Ненецкого автономного округа от 21 апреля 2006 года №702-оз «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма».

Таким образом, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, местом выявления которых не является Ненецкий автономный округ, но проживающих на его территории (по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в том числе в учреждениях социального обслуживания, в приемных семьях, детских домах семейного типа, при прекращении опеки (попечительства), также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации или по возвращении из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, возрасте до 23 лет) фактически лишены социальной поддержки органов государственной власти округа, что является дискриминацией по признаку происхождения и места жительства. Установление неравных правовых возможностей по данным признакам запрещено в части 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации.

Довод представителей Ненецкого автономного округа о наличии у них полномочий самостоятельно определять категории граждан, в отношении которых органами государственной власти округа могут быть приняты дополнительные меры социальной защиты, не может быть принят судом, поскольку понятие категории граждан, отнесения к ней тех или иных групп лиц определяется по наличию существенных признаков этой категории граждан, а не произвольно выбранных и истолкованных критериев.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, неоднократно выраженной им в своих решениях, принцип равенства всех перед законом гарантирует равные права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории. Установление различных норм возможно лишь в отношении лиц, относящихся к другим категориям, при этом необходимо, чтобы различия между теми или иными категориями лиц являлись достаточными для того, чтобы предусмотреть для них различное правовое регулирование.

Различие между отдельными группами детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, проживающих на территории Ненецкого автономного округа, по критерию их первичного выявления и первичного учета на территории округа не является достаточным для установления различий в установлении порядка и оснований обеспечения их жилыми помещениями, поскольку существенный критерий - нуждаемость в обеспечении жильем определяется для них по месту жительства (или по месту пребывания), установленного в соответствии с законом, а не по месту выявления или первичного учета таких детей.

Данный вывод подтверждается нормами федерального законодательства. Так, статья 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей» устанавливает, что названные лица обеспечиваются жилой площадью органами исполнительной власти по месту жительства. Часть 2 названной статьи устанавливает, что регистрационный учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей осуществляется как по месту жительства (месту закрепления за ними жилой площади), так и по месту временного пребывания (учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, общежитие, семья опекуна (попечителя), приемная семья).

Таким образом, полномочия органа государственной власти субъекта Российской Федерации по предоставлению жилья во всех случаях реализуются в соответствии с действующим законодательством при неукоснительном соблюдении конституционных предписаний, общепризнанных норм и принципов права, норм международного права, являющихся частью правовой системы Российской Федерации (статья 15 Конституции РФ).

Следовательно, установление условий дискриминационного характера при регламентации вопросов предоставления жилых помещений детям-сиротам, равно как и иным категориям граждан, недопустимо.

Предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, должно осуществляться на одинаковых условиях, без каких-либо предпочтений, исключений либо ограничений дискриминационного характера для отдельных групп из их числа, по месту проживания (или временного пребывания), независимо от того в каком порядке органы государственной власти субъекта наделены названными полномочиями - в порядке, предусмотренном федеральным законом или вне зависимости от наличия таковых предписаний федерального закона в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

На основании изложенного, в этой части решение суда подлежит отмене и требования прокурора о признании недействующим пункта 6 части 1 статьи 1 Закона Ненецкого автономного округа № 702-ОЗ от 21 апреля 2006 года «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма» в части слов «местом выявления и первичного учета которых является Ненецкий автономный округ» подлежат удовлетворению.

Руководствуясь статьями 360, 361, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение суда Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2008 года отменить в части, в которой принято новое решение об удовлетворении требований прокурора Ненецкого автономного округа о признании недействующим пункта 6 части 1 статьи 1 Закона Ненецкого автономного округа № 702-ОЗ от 21 апреля 2006 года «О предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда Ненецкого автономного округа по договорам социального найма» в части слов «местом выявления и первичного учета которых является Ненецкий автономный округ».

В остальной части решение суда Ненецкого автономного округа от 25 декабря 2008 года оставить без изменения, кассационное представление прокуратуры Ненецкого автономного округа – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

