



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 32-Г10-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

19 мая 2010 года

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

председательствующего

Пирожкова В.Н.

судей

Анишиной В.И. и Калининой Л.А.

при секретаре

Алешиной П.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Тихонова А.Г. на решение Саратовского областного суда от 10 марта 2010 года, которым отказано в удовлетворении заявления Тихонова А. [REDACTED] Г. [REDACTED] о признании недействующей части 8 статьи 5 Закона Саратовской области от 28 апреля 2005 года № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Саратовской областной Думы Мудрака А.О., возражавшего против доводов кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда отменить, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Саратовской областной Думой принят закон Саратовской области от 28 апреля 2005 года № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области» (далее – Закон), опубликованный в издании "Неделя области", № 29(147), 5 мая 2005 года.

Частью 8 статьи 5 указанного Закона установлено, что если гражданин, находящийся в трудоспособном возрасте, не в состоянии подтвердить свои доходы документами, указанными в части 7 настоящей статьи, и не находится в отпуске по уходу за ребенком, не является получателем пенсии по инвалидности, студентом (учащимся) образовательного учреждения очной формы обучения, военнослужащим, проходящим службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, доход определяется исходя из размера средней заработной платы в области за отчетный период, предшествующий расчетному.

Тихонов А.Г. обратился в Саратовский областной суд с заявлением о признании недействующей части 8 статьи 5 Закона Саратовской области от 28 апреля 2005 года № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области».

В обоснование заявленных требований указал, что жилищной комиссией при администрации Красноярского муниципального образования Энгельсского муниципального района Саратовской области на основании части 8 статьи 5 обжалуемого Закона ему отказано в постановке на очередь на улучшение жилищных условий как ветерана Великой Отечественной войны, поскольку он не признан малоимущим и нуждающимся.

Заявитель также указал, что членами его семьи являются дочь и внук, которые, находясь в трудоспособном возрасте, не могут подтвердить своего дохода указанными в оспариваемом нормативном акте документами, т.к. не работают. Между тем, при решении вопроса о признании семьи малоимущей их доход учтен в виде средней заработной платы по области за отчетный период, предшествующий расчетному, т.е. учтен доход, который они реально не получали.

В процессе рассмотрения дела Тихонов А.Г. уточнил и дополнил заявленные требования, просил суд признать недействующими часть 8 статьи 5 Закона Саратовской области от 28 апреля 2005 года № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области»; пункт 6 статьи 1 Закона Саратовской области от 2 июля 2009 года № 85-ЗСО «О мерах социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями ветеранов Великой Отечественной Войны 1941 - 1945 годов и о внесении изменений в закон Саратовской области "О предоставлении жилых помещений в Саратовской области" и статью 1 Закона Саратовской области от 28 января 2010 года № 2-ЗСО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области» в части дополнения Закона Саратовской области от 2 июля 2009 года № 85-ЗСО "О мерах социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями ветеранов Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов и о внесении изменений в Закон Саратовской области "О предоставлении жилых помещений в Саратовской области" статьями 1.1 частями 5 и 8.

Определением Саратовского областного суда от 10 марта 2010 года прекращено производство по делу в части заявленных Тихоновым А.Г. требований о признании несоответствующими федеральному законодательству и недействующими статьи 1 Закона Саратовской области № 2-ЗСО от 28 января 2010 года в части дополнения Закона области от 2 июля 2009 года № 85-ЗСО частями 5 и 8 статьи 1.1 и пункта 6 статьи 1 Закона Саратовской области от 2

июля 2009 года № 85-ЗСО «О мерах социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов и о внесении изменений в Закон Саратовской области «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области».

Решением Саратовского областного суда от 10 марта 2010 года заявление Тихонова А.Г. в части признания недействующей части 8 статьи 5 Закона Саратовской области от 28 апреля 2005 года № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области» оставлено без удовлетворения.

Тихонов А.Г. в кассационной жалобе просит об отмене названного решения, полагая его незаконным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, приходит к следующему.

В соответствии с пунктом «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится 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 (часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (часть 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Согласно части 2 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации жилищное законодательство состоит из настоящего Кодекса, принятых в соответствии с настоящим Кодексом других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные правоотношения, в пределах предоставленных действующим федеральным законодательством полномочий.

В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации установление порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Реализуя предоставленные субъекту Российской Федерации в области жилищных отношений полномочия, Саратовской областной Думой принят Закон Саратовской области от 28 апреля 2005 года № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области», часть 8 статьи 5 которого устанавливает, что если гражданин, находящийся в трудоспособном возрасте, не в состоянии подтвердить свои доходы документами, указанными в части 7 настоящей статьи, и не находится в отпуске по уходу за ребенком, не является получателем пенсии по инвалидности, студентом (учащимся) образовательного учреждения очной формы обучения, военнослужащим, проходящим службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, доход определяется исходя из размера средней заработной платы в области за отчетный период, предшествующий расчетному.

Отказывая в удовлетворении заявления Тихонова А.Г., суд исходил из того, что оспариваемый заявителем Закон принят в пределах предоставленной субъекту Российской Федерации компетенции его законодательным органом и пришел к выводу, что обжалуемые положения не противоречат действующему федеральному законодательству.

Судебная коллегия считает правильным вывод суда о том, что оспариваемый заявителем Закон принят в пределах предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий.

Между тем, из оспариваемого акта следует, что содержащиеся в нем положения не соответствуют требованиям федерального законодательства, в связи с чем его нельзя признать законным.

В соответствии с частью 2 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации малоимущими гражданами в целях настоящего Кодекса являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

К полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относится, в том числе и установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда (пункт 2 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Доход - распространенное, широко применяемое в налоговом, бюджетном и т.д. законодательстве и крайне многозначное понятие, употребляемое в разнообразных значениях. В широком смысле слова обозначает любой приток денежных средств или получение материальных ценностей, обладающих денежной стоимостью. Существуют такие виды доходов как: реальный, номинальный, а также личный, т.е. весь доход, заработанный или полученный отдельными лицами, в результате работы и т.д.

Из материалов дела следует, что частью 8 статьи 5 обжалуемого Закона установлено, что если гражданин, находящийся в трудоспособном возрасте, не в

состоянии подтвердить свои доходы документами, указанными в части 7 настоящей статьи, и не находится в отпуске по уходу за ребенком, не является получателем пенсии по инвалидности, студентом (учащимся) образовательного учреждения очной формы обучения, военнослужащим, проходящим службу по призыву в Вооруженных Силах Российской Федерации, доход определяется исходя из размера средней заработной платы в области за отчетный период, предшествующий расчетному.

Таким образом, оспариваемая норма подразумевает, что неработающий гражданин, не получающий дохода, который он мог бы фактически подтвердить, предполагается такой доход получающим, что само по себе не соответствует характеру и целям правового регулирования данных правоотношений – определить реальное материальное положение граждан, и исходя из этого установить порядок именно определения конкретного, наличествующего дохода с целью выявления малоимущих граждан и постановки их на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Как следует из содержания федерального жилищного законодательства, именно на такое регулирование направлен правовой смысл нормы, содержащейся в пункте 3 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации, наделившей соответствующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда. Иное регулирование означало бы лишение малоимущих, нуждающихся в социальной поддержке государства граждан возможности реализовать свои гарантированные федеральным законодательством жилищные права из-за наличия трудоспособных членов семьи, которые не могут подтвердить свой доход в установленном порядке.

Доводы представителя законодательного органа Саратовской области о том, что норма принята в публичных целях стимулирования совершеннолетних трудоспособных граждан к трудовой деятельности, не может быть принят во внимание, поскольку из него не следует, что названные лица получают или реально могут получать доход в размере средней заработной платы в субъекте Федерации и не содержит доказательств того, что законные, гарантированные федеральным законодательством, интересы малоимущих граждан, имеющих трудоспособных неработающих членов семьи, могут быть защищены в данных обстоятельствах ими самостоятельно.

С целью же защиты названных публично значимых интересов субъекту Российской Федерации необходимо предпринимать законодательные меры, не противоречащие правовому смыслу федерального законодательства, предусматривающего, что субъект Российской Федерации устанавливает порядок определения именно реального дохода граждан в означенных целях.

Так, на федеральном уровне имеются утвержденные приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 25 февраля 2005 года № 17 Методические рекомендации для органов государственной

власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма, которые регламентируют порядок расчета дохода семьи заявителя в случае отсутствия доходов у кого – либо из членов его семьи.

В соответствии с пунктом 6.4 Методических рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации предложено в законе субъекта Российской Федерации, устанавливающем порядок признания граждан малоимущими, предусматривать положения, согласно которым граждан, признанных не имеющими доходов в течение расчетного периода, необходимо исключать из общего состава членов семьи гражданина-заявителя при исчислении среднедушевого дохода семьи.

В этом случае среднемесячный совокупный доход семьи рекомендуется делить не на общее число членов семьи, а на число членов семьи, уменьшенное на количество совершеннолетних трудоспособных членов семьи, не имевших доходов в расчетном периоде, что позволяет как защитить публичный интерес стимулирования совершеннолетних трудоспособных граждан к трудовой деятельности, так и позволяет гражданам, являющимся малоимущими, реализовать гарантированное им федеральным законом право на постановку на учет для получения жилья самостоятельно, без учета трудоспособных неработающих членов семьи.

С учетом изложенного, оспариваемый нормативный правовой акт не может быть признан соответствующим федеральному законодательству.

Кроме того, Тихонов А.Г., являясь участником Великой Отечественной войны, согласно Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» имеет право на меры социальной поддержки, в том числе предусмотренное подпунктом 3 пункта 1 статьи 15 указанного Федерального закона (в редакции Федерального закона от 6 мая 2010 года № 79-ФЗ) право нуждающихся в улучшении жилищных условий на обеспечение за счет средств федерального бюджета жильем, которое осуществляется в соответствии с положениями статьи 23.2 настоящего Федерального закона, при этом обеспечение жильем осуществляется независимо от имущественного положения участника войны.

Учитывая изложенное, а также то обстоятельство, что по делу не требуется дополнительного собирания доказательств, Судебная коллегия считает, что обжалуемое решение суда подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявления Тихонова А.Г.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 360, 361-363, 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Саратовского областного суда от 10 марта 2010 года отменить и принять по делу новое решение, которым заявление Тихонова А.Г. удовлетворить.

Признать недействующей часть 8 статьи 5 Закона Саратовской области от 28 апреля 2005 года № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области» с момента вступления настоящего решения в законную силу.

Председательствующий

Судьи