



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 44-АПГ12-4

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«23» мая 2012 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей
при секретаре

Хаменкова В.Б.
Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.
Завражнове М.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционным жалобам Законодательного Собрания и правительства Пермского края на решение Пермского краевого суда от 8 февраля 2012 года, которым частично удовлетворено заявление первого заместителя прокурора Пермского края об оспаривании отдельных положений Концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011-2015 годы», утвержденной постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 21 октября 2010 года № 2360.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Правительства Пермского края Курочкиной С.А., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит частичной отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 21 октября 2010 года № 2360 утверждена Концепция долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011-2015 годы».

Данный нормативный акт официально опубликован в издании «Собрание законодательства Пермского края» от 17 ноября 2010 года № 10.

Раздел 1 Концепции содержит обоснование необходимости и целесообразности решения задачи программно-целевым методом.

Пунктом «а» названного раздела предусмотрено, что участницей Программы может быть молодая семья, в том числе неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя и одного и более детей, где возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной молодой семье не превышает 35 лет (включительно). Достижение супругами или одним родителем в неполной молодой семье возраста 35 лет (включительно) после включения в список молодых семей, состоящих на учете для участия в Программе, и до окончания срока действия Программы не является основанием для исключения из указанного списка при условии предоставления социальной выплаты за счет средств краевого бюджета в размере 10 % расчетной (средней) стоимости жилья.

Согласно пункту 2 раздела 3 Концепции в качестве одного из направлений реализации Программы выступает предоставление молодым семьям - участникам Программы социальных выплат за счет средств краевого бюджета в размере 10 % расчетной (средней) стоимости жилья (увеличение количества молодых семей, улучшивших жилищные условия в рамках реализации Программы).

Абзацем 7 раздела 9 названного нормативного акта определено, что социальная выплата используется молодыми семьями - участниками Программы на строительство (приобретение) жилья или направляется на погашение кредитов (займов), полученных ими на эти цели. Планируемый объем финансирования Программы из краевого бюджета в расчете на пять лет представлен в таблице 1.

Первый заместитель прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими первого предложения подпункта «а» раздела 1 в части слова «включительно»; второго предложения пункта «а» раздела 1; пункта 2 раздела 3; абзаца 7 раздела 9 в части включения слов «или направляется на погашение кредитов (займов), полученных ими на эти цели»; строки третьей и четвертой таблицы № 1 Концепции долгосрочной целевой программы.

В обоснование своих требований прокурор ссылался на противоречие Концепции в оспариваемой части требованиям пункта 2 статьи 2 Жилищного кодекса РФ.

Кроме того, как указал прокурор, постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 - 2015 годы» утверждена подпрограмма «Обеспечение жильем молодых семей», Приложением № 3 к которой утверждены Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использование. Правила устанавливают порядок предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилого помещения или создание объекта индивидуального жилищного строительства, а также использования таких выплат.

Концепция определяет направления и механизмы решения задачи обеспечения жильем молодых семей в Пермском крае с целью обеспечения социально-экономических прав молодежи и улучшения демографической

ситуации в регионе. Концепция и Правила имеют единый предмет правового регулирования – предоставление меры социальной поддержки молодым семьям по улучшению жилищных условий. В первом предложении подпункта «а» раздела 1 Концепции слово «включительно» противоречит подпункту «а» пункта 6 Правил, поскольку Правилами не предусмотрен такой дополнительный признак при определении возраста членов молодой семьи.

Согласно пунктам «ж» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации. В связи с чем заявитель считал, что возможность регулирования правоотношений по обеспечению молодых семей жильем иначе, чем предусмотрено соответствующей федеральной программой, не может быть обосновано ссылкой на предусмотренное статьей 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ право органов государственной власти субъекта Российской Федерации 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. По мнению прокурора, предоставление молодым семьям социальных выплат за счет средств краевого бюджета в размере 10% расчетной (средней) стоимости жилья не является дополнительной мерой социальной поддержки молодых семей, поскольку такой мерой в обоих случаях является предоставление молодым семьям бюджетных средств на приобретение (строительство) жилья. При этом Правительством Пермского края уровень такой меры социальной поддержки снижен (с 35% до 10%) по сравнению с федеральным законодательством, что ставит участников программы в неравное положение.

Определениями Пермского краевого суда от 12 января 2012 года и от 26 января 2012 года соответственно прекращено производство по делу об оспаривании абзаца 7 раздела 9 и второго предложения пункта «а» раздела 1 Концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011-2015 годы».

Решением Пермского краевого суда от 8 февраля 2012 года заявление прокурора частично удовлетворено.

Признан недействующим и не подлежащим применению пункт 2 раздела 3, строка третья и четвертая таблицы № 1 Концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011 – 2015 годы», утвержденной постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 21 октября 2010 года № 2360 с момента вступления решения суда в законную силу.

В удовлетворении заявления в части признания противоречащим закону и недействующим первого предложения пункта «а» раздела 1 оспариваемого акта в части слова «включительно» отказано.

В апелляционных жалобах ставится вопрос об отмене указанного решения суда по мотиву его незаконности и необоснованности.

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

В соответствии с пунктами «ж» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 2, 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй данной статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Разрешая данный спор, суд пришел к правильному выводу о том, что первое предложение пункта «а» раздела 1 Концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011 – 2015 годы», которым предусмотрено, что возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной молодой семье не превышает 35 лет (включительно), в части слова «включительно», федеральному законодательству не противоречит.

Пунктом 6 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы» установлено, что участником подпрограммы может быть молодая семья, в том числе неполная молодая семья, состоящая из одного молодого родителя и одного и более детей, соответствующая следующим условиям: возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной семье на день принятия органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации решения о включении молодой семьи - участницы подпрограммы в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году не превышает 35 лет.

Оспариваемая норма Концепции не предусматривает какой-либо другой возрастной ценз участников подпрограммы, отличный от установленного федеральным нормативным правовым актом, и предусматривает, что возраст для каждого из супругов не должен превышать 35 лет включительно на день принятия решения органом исполнительной власти Пермского края о включении молодой семьи в список претендентов на получение социальной выплаты. Целью Концепции, согласно преамбуле, является обеспечение

социально-экономических прав молодежи и улучшение демографической ситуации в регионе.

Таким образом, исходя из того, что согласно части 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, предоставление возможности улучшения жилищных условий отдельной категории граждан, создавших семью, в целях обеспечения их социально-экономических прав, а также улучшения демографической ситуации в регионе, не может расцениваться как нарушение прав граждан.

Вместе с тем, проверяя положения пункта 2 раздела 3, а также третью и четвертую строку таблицы № 1 Концепции, и признавая их несоответствующими федеральному закону, суд посчитал, что дополнительный механизм по оказанию государственной поддержки молодым семьям в улучшении жилищных условий путем предоставления социальных выплат в размере 10 % расчетной (средней) стоимости жилья ухудшает положение участников Программы, ставит их в неравное положение.

Однако с таким выводом Судебная коллегия по административным делам согласиться не может.

В силу 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 дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Пунктом 10 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы предусмотрено, что социальная выплата предоставляется в размере не менее: 30 % расчетной (средней) стоимости жилья, определяемой в соответствии с данными Правилами, - для молодых семей, не имеющих детей; 35 % расчетной (средней) стоимости жилья, определяемой в соответствии с названными Правилами, - для молодых семей, имеющих 1 ребенка или более, а также для неполных молодых семей, состоящих из 1 молодого родителя и 1 ребенка или более.

Разделом 3 Концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011 – 2015 года» предусмотрены два направления реализации разрабатываемой долгосрочной целевой программы:

- 1) софинансирование мероприятий Программы в рамках участия Пермского края в реализации подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы;
- 2) предоставление молодым семьям - участникам Программы социальных выплат за счет средств краевого бюджета в размере 10 % расчетной (средней)

стоимости жилья (увеличение количества молодых семей, улучшивших жилищные условия в рамках реализации Программы).

Из анализа приведенных норм федеральных и региональных актов следует, что первое направление реализации целевой Программы осуществляется с учетом федерального законодательства, тогда как второе направление представляет собой дополнительную меру социальной поддержки и социальной помощи граждан, осуществляемую в рамках полномочий, предоставленных органам государственной власти субъекта Российской Федерации статьей 26.3.1 Федерального закона № 184-ФЗ, и которая направлена, главным образом, на увеличение количества молодых семей, улучшивших жилищные условия в рамках реализации Программы.

При этом молодые семьи не лишены возможности самостоятельно выбрать способ реализации долгосрочной Программы, и выбор ими второго направления не является основанием для исключения их из общего списка по федеральному направлению, что также свидетельствует об отсутствии ограничения прав участников Программы оспариваемыми положениями Концепции.

Как усматривается из содержания оспариваемого решения, выводы суда о признании незаконными пункта 2 раздела 3, а также третьей и четвертой строки таблицы № 1 Концепции основаны на толковании положений постановления правительства Пермского края от 30 декабря 2010 года № 1119-п, которым утверждена долгосрочная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011-2015 годы».

Данная программа предусматривает, что в случае наступления права потенциальной участницы Программы на получение социальной выплаты за счет средств краевого бюджета в размере 10 % расчетной (средней) стоимости жилья молодая семья представляет в орган местного самоуправления муниципального района или городского округа Пермского края письменное заявление о выдаче свидетельства на право получения социальной выплаты (в произвольной форме), при этом утрачивает право на получение социальной выплаты по другому направлению (механизму реализации) (пункт 1.5.3 Правил предоставления социальных выплат молодым семьям в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011-2015 годы», утвержденных Приложением № 3 к названному постановлению Пермского края). Однако суд не учёл, что данная норма Правил прокурором не оспаривается.

Концепция же, являясь в силу части 2 статьи 6 Закона Пермского края от 2 апреля 2010 года № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» базовым документом, на основании которого разрабатывается долгосрочная целевая программа, подобных ограничений не содержит.

При таких обстоятельствах, решение суда в указанной части является незаконным и подлежит отмене.

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

определила:

решение Пермского краевого суда от 8 февраля 2012 года в части удовлетворения заявления прокурора и признания недействующими и не подлежащими применению пункта 2 части 3, строк 3 и 4 таблицы № 1 Концепции долгосрочной целевой программы «Обеспечение жильем молодых семей в Пермском крае на 2011-2015 годы», утвержденной постановлением Законодательного Собрания Пермского края № 2360 от 21 октября 2010 года, отменить и принять новое решение, которым в удовлетворении требований прокурору в указанной части отказать.

В остальной части это же решение оставить без изменений.

Председательствующий

Судьи

