8

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 89-АПГ12-4

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 26 декабря 2012 года.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.

при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Правительства Тюменской области на решение Тюменского областного суда от 4 октября 2012 года, которым удовлетворено заявление Кудрявцевой Л.Е., поданное в своих интересах и в интересах несовершеннолетних детей Кудрявцева Г.А. и Кудрявцева М.А.: признан недействующим со дня вступления решения в законную силу пункт 6.4.1 Положения о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома, утвержденного постановлением Правительства Тюменской области от 23 марта 2011 года № 78-п «Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома» (в редакции постановления Правительства Тюменской области от 13 февраля 2012 года № 39-п).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., объяснения представителя Правительства Тюменской области Дражиной И.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Тюменской области от 23 марта 2011 года № 78-п утверждено Положение о порядке предоставления социальных выплат

молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома.

Согласно пункту 6.4.1 названного Положения (в редакции постановления Правительства Тюменской области от 13 февраля 2012 года № 39-П) в случае, если до дня предоставления социальной выплаты органом местного самоуправления будет установлено, что у молодой семьи отсутствуют основания для участия в подпрограмме, а также в случае несоответствия жилого помещения, приобретенного (построенного) с помощью заемных средств, требованиям пункта 1.6 Положения, орган местного самоуправления принимает решение об исключении молодой семьи из списка участников подпрограммы и направляет указанное решение в течение 10 дней со дня принятия в уполномоченный орган исполнительной власти области для внесения изменений в сводный список и (или) список претендентов, резервный список (если свидетельство не выдано); принимает решение об отказе молодой семье в перечислении социальной выплаты (если свидетельство выдано).

Кудрявцева Л.Е., действующая в своих интересах и в интересах своих несовершеннолетних детей Кудрявцева Г.А., [redacted] года рождения, и Кудрявцева М.А., [redacted] года рождения, обратилась в Тюменский областной суд с заявлением об оспаривании приведенного выше пункта 6.4.1 Положения, полагая, что он противоречит постановлению Правительства РФ от 17 декабря 2010 года № 1050 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011-2015 годы», поскольку предусматривает возможность исключения органом местного самоуправления из списка участников подпрограммы в связи с отсутствием оснований для участия в подпрограмме молодой семьи, которая уже является претендентом на получение социальной выплаты. Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования, являющиеся приложением к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 года № 1050, не предусматривают исключения семей - участниц подпрограммы из сводного списка.

По мнению Кудрявцевой Л.Е., государство, признав молодую семью претендентом на предоставление социальной выплаты, приняло на себя обязательство по улучшению ее жилищных условий; неисполнение этого обязательства в силу обстоятельств, не зависящих от молодой семьи, не может служить основанием для исключения молодой семьи из списка очередников по причине несоответствия требованиям к потенциальным участникам программы, поскольку молодая семья уже имеет статус участника.

Кроме того, заявитель указала, что пунктом 26 названных выше Правил предусмотрена возможность внесения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации изменений в утвержденные списки молодых семей - претендентов на получение социальных выплат в соответствующем году в порядке, утвержденном органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и установлены случаи, когда такие изменения могут вноситься: если молодые семьи - претенденты на получение социальных выплат не представили необходимых документов для получения свидетельства

в установленный пунктом 27 Правил срок (один месяц); в течение срока действия свидетельства отказались от получения социальной выплаты на приобретение жилого помещения; по иным причинам не смогли воспользоваться этой социальной выплатой.

В соответствии с пунктом 27 Правил основаниями для отказа в выдаче свидетельства являются нарушение установленного этим пунктом срока представления необходимых документов для получения свидетельства, непредставление или представление не в полном объеме указанных документов, недостоверность сведений, содержащихся в представленных документах, а также несоответствие жилого помещения, приобретенного (построенного) с помощью заемных средств, требованиям пункта 32 Правил.

Заявитель полагала, что перечни, содержащиеся с пунктах 26 и 27 Правил, являются закрытыми и не подлежат расширительному толкованию, поэтому исключение молодой семьи из списка претендентов на получение социальной выплаты по иным основаниям, как это предусмотрено оспариваемым пунктом 6.4.1 Положения, противоречит Правилам.

Заявитель пояснила, что оспариваемый ею пункт 6.4.1 Положения о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома нарушает ее права, поскольку на основании этой нормы администрацией г.Тюмени было принято решение об исключении ее семьи из сводного списка молодых семей - участников подпрограммы.

Решением Тюменского областного суда от 4 октября 2012 года заявление Кудрявцевой Л.Е. удовлетворено: признан недействующим со дня вступления решения в законную силу пункт 6.4.1 Положения о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома, утвержденного постановлением Правительства Тюменской области от 23 марта 2011 года № 78-п «Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома» (в редакции постановления Правительства Тюменской области от 13 февраля 2012 года № 39-п).

В апелляционной жалобе Правительства Тюменской области ставится вопрос об отмене решения суда как постановленного с нарушением норм материального права и вынесении нового решения об отказе в удовлетворении заявления Кудрявцевой Л.Е.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда подлежащим отмене.

Разрешая заявление Кудрявцевой Л.Е., суд согласился с ее доводами и пришел к выводу о том, что оспариваемая норма противоречит Правилам предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования, являющимся приложением к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы, утвержденной постановлением

Правительства РФ от 17 декабря 2010 года № 1050, целям и задачам подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей».

Суд исходил из того, что изменения в список молодых семей - претендентов на получение социальных выплат могут вноситься лишь в тех случаях, которые перечислены в пункте 26 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (если молодые семьи - претенденты на получение социальной выплаты не представили необходимых документов для получения свидетельства в установленный месячный срок; в течение срока действия свидетельства отказались от получения социальной выплаты на приобретение жилого помещения; по иным причинам не смогли воспользоваться этой социальной выплатой) и зависят от молодой семьи. По мнению суда, названные Правила не представляют органу местного самоуправления возможности исключения из списка участников подпрограммы молодой семьи, если эта семья утверждена в списке претендентов на получение социальной выплаты органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Отсутствие условий для участия в подпрограмме, перечисленных в подпунктах «а», «б», «в» пункта 6 Правил, является основанием для отказа в признании молодой семьи участницей подпрограммы, но не для исключения ее из списка участников подпрограммы.

Что касается положения оспариваемой нормы о том, что орган местного самоуправления в случае несоответствия жилого помещения, приобретенного (построенного) с помощью заемных средств, требованиям пункта 1.6 Положения принимает решение об отказе в перечислении социальной выплаты (если свидетельство выдано), суд указал, что оно противоречит пункту 27 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования, установившему основания для отказа в выдаче свидетельства; кроме того, Правила не предусматривают возможности принятия решения об отказе в перечислении молодой семье социальной выплаты, если свидетельство выдано.

Судебная коллегия не может согласиться с выводами суда, полагая, что они сделаны в результате неправильного применения и толкования норм материального права.

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 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. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2010 года № 1050 утверждена федеральная целевая программа "Жилище" на 2011 - 2015 годы, включающая в себя подпрограмму "Обеспечение жильем молодых семей".

Приложением № 3 к подпрограмме являются Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования.

Как следует из подпрограммы "Обеспечение жильем молодых семей" федеральной целевой программы "Жилище" на 2011 - 2015 годы, целью подпрограммы является государственная поддержка в решении жилищной проблемы молодых семей, признанных в установленном порядке, нуждающимися в улучшении жилищных условий. Финансирование подпрограммы осуществляется за счет средств федерального бюджета, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Задачами подпрограммы являются предоставление молодым семьям - участникам подпрограммы социальных выплат на приобретение жилья экономкласса или строительство индивидуального жилого дома экономкласса; создание условий для привлечения молодыми семьями собственных средств, дополнительных финансовых средств кредитных и других организаций, предоставляющих кредиты и займы, в том числе ипотечных жилищных кредитов, для приобретения жилого помещения или строительства индивидуального жилого дома.

В целях названных выше Правил под нуждающимися в улучшении жилищных условий понимаются молодые семьи, поставленные на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 года, а также молодые семьи, признанные органами местного самоуправления по месту их постоянного жительства нуждающимися в жилых помещениях после 1 марта 2005 года по тем же основаниям, которые установлены статьей 51 Жилищного кодекса РФ для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, вне зависимости от того, поставлены ли они на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (пункт 7 Правил).

Согласно пункту 6 Правил (в редакции, действовавшей на день рассмотрения дела) 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 (подпункт «а»); семья признана нуждающейся в жилом помещении в соответствии с пунктом 7 Правил (подпункт «б»); наличие у семьи доходов, позволяющих получить кредит, либо иных денежных средств, достаточных для оплаты расчетной (средней) стоимости жилья в части, превышающей размер предоставляемой социальной выплаты (подпункт «в»).

Пункт 21 Правил предусматривает, что порядок формирования органом местного самоуправления списка молодых семей - участников подпрограммы, изъявивших желание получить социальную выплату в планируемом году, и форма этого списка определяются органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Положением о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома, утвержденным постановлением Правительства Тюменской области от 23 марта 2011 года № 78-П, установлен порядок формирования органами местного самоуправления списка молодых семей - участников подпрограммы, в том числе порядок включения в список (пункты 4.1, 4.5, 4.6) и исключения из списка (пункт 4.6.1).

Учитывая, что федеральное законодательство (пункт 6 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования, являющихся приложением к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы) предусматривает в качестве основания для участия молодой семьи в подпрограмме наличие определенного возраста (не более 35 лет для каждого из супругов) 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; порядок формирования органом местного самоуправления списка молодых семей - участников подпрограммы определяется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, следует признать, что оспариваемая норма, предусматривающая исключение молодой семьи из списка участников подпрограммы в случае, если будет установлено отсутствие у нее оснований для участия в подпрограмме, не противоречит федеральному законодательству.

Из текста оспариваемой нормы следует, что решение об исключении молодой семьи из списка участников подпрограммы принимается органом местного самоуправления, т.е. тем органом, который в соответствии с федеральным законодательством (пункт 17 Правил) принимает решение о признании молодой семьи участницей подпрограммы. Далее решение в течение 10 дней со дня принятия направляется в уполномоченный орган исполнительной власти Тюменской области для внесения изменения в сводный список и (или) список претендентов, которые утверждаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (пункты 22 и 23 Правил).

При таких обстоятельствах не представляется возможным согласиться с выводом суда о том, что оспариваемым пунктом расширены полномочия органов местного самоуправления, они наделены полномочиями по исключению из списков участников подпрограммы молодых семей, уже включенных в утвержденные органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации списки молодых семей - претендентов на получение социальной выплаты.

Согласно федеральному законодательству утверждение списков молодых семей - претендентов на получение социальных выплат в соответствующем году осуществляется после определения размера субсидии, предоставляемой бюджету субъекта Российской Федерации на планируемый год (пункт 23 Правил).

Учитывая, что бюджетные средства имеют адресный и целевой характер, оспариваемая норма, предусматривающая исключение молодой семьи из списка участников подпрограммы в случае выявления отсутствия у нее оснований для участия в подпрограмме, в том числе в связи с достижением одним из супругов или одним родителем в неполной семье возраста, превышающего 35 лет, принята в целях недопущения нецелевого использования бюджетных средств.

Нельзя признать правильным и вывод суда, касающийся принятия органом местного самоуправления решения об отказе молодой семье в перечислении социальной выплаты, если свидетельство выдано.

Согласно пункту 27 Правил для получения свидетельства молодая семья - претендент на получение социальной выплаты в соответствующем году в течение одного месяца после получения уведомления о необходимости представления документов для получения свидетельства направляет в орган местного самоуправления по месту своего постоянного жительства заявление и выдаче свидетельства и указанные в пункте документы. В заявлении молодая семья дает письменное согласие на получение социальной выплаты в порядке и на условиях, которые указаны в уведомлении. Орган местного самоуправления организует работу по проверке содержащихся в документах сведений. Основанием для отказа в выдаче свидетельства является, в том числе несоответствие жилого помещения, приобретенного (построенного) с помощью заемных средств, требованиям пункта 32 Правил.

Статья 32 Правил предполагает, что приобретаемое жилое помещение должно отвечать установленным санитарным и техническим требованиям; быть благоустроенным применительно к условиям населенного пункта, выбранного для постоянного проживания, в котором приобретается жилое помещение; должно находиться на территории субъекта Российской Федерации, орган исполнительной власти которого включил молодую семью - участницу подпрограммы в список претендентов на получение социальной выплаты. Его общая площадь в расчете на каждого члена молодой семьи, учтенного при расчета размера социальной выплаты, не может быть меньше учетной нормы общей площади жилого помещения, установленной органами местного самоуправления в целях принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях в месте приобретения жилья.

Вывод суда о противоречии оспариваемой нормы в названной выше части пункту 27 Правил сделан без учета положений пункта 32 Правил и того обстоятельства, что несоответствие приобретенного жилого помещения требованиям пункта 32 Правил (аналогичные требования к жилому помещению содержатся в пункте 1.6 оспариваемого Положения) может быть выявлено после выдачи свидетельства.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия находит решение суда подлежащим отмене с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Тюменского областного суда от 4 октября 2012 года отменить и принять по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении заявления Кудрявцевой Л.Е., поданного в своих интересах и в интересах несовершеннолетних детей Кудрявцева Г.А. и Кудрявцева М.А., о признании недействующим пункта 6.4.1 Положения о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома, утвержденного постановлением Правительства Тюменской области от 23 марта 2011 года № 78-п «Об утверждении Положения о порядке предоставления социальных выплат молодым семьям на приобретение жилого помещения или строительство индивидуального жилого дома» (в редакции постановления Правительства Тюменской области от 13 февраля 2012 года № 39-п).

Председательствующий

Судьи