



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 47-АПГ13-1

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

20 марта 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Борисовой Л.В. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Оренбургской области о признании недействующим абзаца семнадцатого п. 1.2 подразд. I разд. III «Мероприятия Программы» областной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года», являющейся приложением к Закону Оренбургской области от 14 сентября 2004 г. № 1446/240-III-ОЗ «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2012 года» (в редакции постановления правительства Оренбургской области от 11 мая 2012 г. № 390-пп), по апелляционному представлению исполняющего обязанности прокурора Оренбургской области на решение Оренбургского областного суда от 29 ноября 2012 г., которым прокурору отказано в удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя правительства Оренбургской области и министерства сельского хозяйства, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области Попова А.Н., возражавшего против отмены судебного акта, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., поддержавшей доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

18 августа 2004 г. Законодательным Собранием Оренбургской области принят Закон Оренбургской области от 14 сентября 2004г. № 1446/240-III-ОЗ «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2012 года».

Названным законом, как указано в его ст. 1, утверждена областная целевая программа «Социальное развитие села до 2012 года».

В соответствии с постановлением правительства Оренбургской области от 31 августа 2011 г. № 800-пп наименование областной целевой программы изменено и его следует читать как «Социальное развитие села до 2013 года».

Постановлением правительства Оренбургской области от 11 мая 2012г. № 390-пп «О внесении изменений в областную целевую программу «Социальное развитие села до 2013 года» в п. 1.2 подразд. 1 разд. III «Мероприятия Программы» областной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» внесены изменения.

Согласно п. 1.2 подразд. 1 разд. III «Мероприятия Программы» государственная поддержка в целях улучшения жилищных условий граждан осуществляется путём предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья за счёт средств федерального и областного бюджетов. Муниципальные образования вправе участвовать в реализации мероприятий на условиях и в порядке, установленных федеральной целевой программой «Социальное развитие села до 2013 года». Социальная выплата предоставляется гражданину на:

- приобретение готового жилого помещения в сельской местности, которую он избрал для постоянного проживания;
- создание объекта индивидуального жилищного строительства или пристройку жилого помещения к имеющемуся жилому дому (далее – строительство жилого дома) в сельской местности, которую он избрал для постоянного проживания, в том числе на завершение ранее начатого строительства жилого дома;
- приобретение жилого помещения путём участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома в сельской местности, которую он избрал для постоянного проживания;
- уплату первоначального взноса, а также на погашение основного долга и уплату процентов по ипотечному жилищному кредиту (займу), привлечённому на строительство (приобретение) жилья, при условии признания гражданина на дату заключения соответствующего кредитного договора (договора займа) участником мероприятий Программы (абз. второй – шестой).

Размер социальной выплаты на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, составляет не более 70 процентов от расчётной стоимости строительства (приобретения) жилья. Финансовое обеспечение оставшейся части расчётной стоимости строительства (приобретения) жилья осуществляется за счёт средств внебюджетных источников, в том числе собственных и (или) заёмных средств граждан (включая целевые займы). Участники мероприятий программы вправе использовать в качестве своей доли в софинансировании объекты незавершённого жилищного строительства, находящиеся в их собственности (абз. одиннадцатый, двенадцатый этого же пункта).

Расчётная стоимость строительства (приобретения) жилья, используемая для расчёта размера социальной выплаты, определяется исходя из размера общей площади жилого помещения, установленного для семей разной численности (33 кв. метра – для одиноко проживающих граждан, 42 кв. метра – на семью из 2 человек и по 18 кв. метров – на каждого члена семьи при численности семьи, составляющей 3 и более человек), и средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья в сельской местности на территории Оренбургской области, утверждённой правительством Оренбургской области, но не превышающей средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по Оренбургской области, определяемой Министерством регионального развития Российской Федерации (абз. тринадцатый п. 1.2 подразд. 1 разд. III «Мероприятия Программы»).

Оспариваемой нормой – абзацем семнадцатым п.1.2 подразд. 1 разд. III «Мероприятия Программы» областной целевой программы установлено, что при использовании социальной выплаты на завершение ранее начатого строительства жилого дома её размер определяется по формуле:

$$Z=0,7 \left[\frac{CS_1}{S_2} - \frac{CS_1F}{S_2} \right], \text{ где}$$

Z – сумма социальной выплаты при завершении строительства жилого дома (рублей), но не более 70 процентов от расчётной стоимости строительства жилья, исчисленной в соответствии с условиями Программы для семей разной численности;

C – сметная стоимость строительства жилого дома в соответствии с проектной документацией (рублей);

S1– размер общей площади жилого помещения по социальной норме, установленный Программой для семей разной численности (кв. метров);

S2 – общая площадь дома в соответствии с проектной документацией (кв. метров);

F – коэффициент готовности жилого помещения по акту выполненных работ по состоянию на 1 января текущего года ($0 < F < 1$).

Прокурор Оренбургской области обратился в суд с указанным заявлением по основанию противоречия оспариваемой нормы регионального акта федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Оренбургским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного акта об удовлетворении заявления просит в апелляционном представлении прокурор, ссылаясь на неправильное определение судом обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела, нарушение норм материального права.

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

Отказывая в удовлетворении заявления, суд исходил из вывода о том, что оспариваемое положение принято правительством Оренбургской области в пределах предоставленных ему полномочий и федеральному законодательству не противоречит.

Этот вывод суда мотивирован тем, что формула расчёта социальной выплаты для завершения ранее начатого строительства жилого дома федеральным законодательством не установлена, в связи с этим, реализуя предоставленные ему полномочия в указанной сфере, областной законодатель был вправе принять оспариваемое правовое регулирование. Ни федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года», ни областная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года» не имеют цели полного возмещения гражданам всех расходов, связанных с приобретением или строительством жилого помещения. Гражданин приобретает право на социальную выплату только после признания его участником программы (с выдачей соответствующего удостоверения). Его расходы на строительство жилья, в том числе заёмные средства, произведённые до получения указанного статуса, не возмещаются.

При этом суд руководствовался ст. 2, 5 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), п. 4 постановления Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858, п. 3 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, подп. «б» п. 6, пп. 7, 8 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам.

С вышеприведённым выводом суда нельзя согласиться по следующим основаниям.

В соответствии с пп. «ж», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, социальная защита, жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения.

В силу ч. 1 ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъекта Российской Федерации, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Согласно ст. 2, 5 ЖК РФ органы государственной власти в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами

права на жилище, используют бюджетные средства и иные не запрещённые законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путём предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений.

Этот порядок установлен федеральной целевой программой «Социальное развитие села до 2013 года», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2011 г. № 336).

В названную федеральную целевую программу постановлением Правительства Российской Федерации от 31 января 2009 г. № 83 внесены изменения, она дополнена правилами предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов (далее – Правила) и типовым положением о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (далее – Типовое положение), являющимся приложением к Правилам.

Пунктами 2, 3 Правил определено, что субсидии предоставляются на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, молодых семей и молодых специалистов в рамках региональных целевых программ, предусматривающих предоставление гражданам социальных выплат в порядке и на условиях, предусмотренных Типовым положением.

Типовое положение в соответствии с его п. 1 устанавливает порядок предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, проживающим и работающим на селе либо изъявившим желание переехать на постоянное место жительства в сельскую местность и работать там.

В п. 6 Типового положения указано на возможность использования гражданином социальной выплаты:

а) на приобретение готового жилого помещения в сельской местности, которую он избрал для постоянного проживания;

б) на создание объекта индивидуального жилищного строительства или пристройку жилого помещения к имеющемуся жилому дому (далее – строительство жилого дома) в сельской местности, которую он избрал для постоянного проживания, в том числе на завершение ранее начатого строительства жилого дома;

в) на приобретение жилого помещения путём участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома в сельской местности, которую он избрал для постоянного проживания.

Порядок определения расчётной стоимости строительства (приобретения) жилья, используемой для расчёта размера социальной выплаты, установлен п. 9 Типового положения, из которого следует, что расчётная стоимость определяется исходя из размера общей площади жилого помещения, установленного для семей разной численности (33 кв. метра – для одиноко проживающих граждан, 42 кв. метра – на семью из 2 человек и по 18 кв. метров на каждого члена семьи при численности семьи, составляющей 3 и более человек), и средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья в сельской местности на территории субъекта Российской Федерации на первый квартал года выдачи свидетельства, утверждённой органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, но не превышающей средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, определяемой Министерством регионального развития Российской Федерации.

В п. 10 Типового положения прямо указано на то, что определение размера социальной выплаты производится органом исполнительной власти в соответствии с п. 9 Типового положения.

Из анализа иных норм Типового положения также следует вывод о том, что условия признания за гражданином права на предоставление социальной выплаты и порядок её предоставления определены федеральным законодателем с использованием понятия расчётной стоимости строительства, содержащимся в п. 9 Типового положения (пп. 4, 12 Типового положения).

При этом в федеральном законодательстве закреплены положения, устанавливающие возможность иного расчёта социальной выплаты.

Так, п. 7 Типового положения предусмотрен иной размер социальной выплаты при условии привлечения гражданином для строительства (приобретения) жилья в качестве источника софинансирования ипотечного жилищного кредита (займа). Этот размер ограничивается суммой остатка основного долга и остатка задолженности по выплате процентов за пользование ипотечным жилищным кредитом (займом), при этом исключается возможность использования социальной выплаты на уплату иных процентов, штрафов, комиссий и пеней за просрочку исполнения обязательств по этим кредитам (займам).

Абзацем вторым п. 9 Типового положения установлена возможность предоставления гражданину социальной выплаты в ином размере, в случае если фактическая стоимость 1 кв. метра общей площади строящегося (приобретаемого) жилья меньше средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья, утверждённой органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и закрепляется необходимость пересчёта размера социальной выплаты исходя из фактической стоимости 1 кв. метра общей площади жилья.

Абзацем третьим п. 9 Типового положения определено, что в случае если общая площадь строящегося (приобретаемого) жилья меньше размера,

установленного для семей разной численности, но больше учётной нормы площади жилья, установленной органом местного самоуправления, то размер социальной выплаты определяется исходя из фактической площади жилья.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2011 г. № 336 в указанный пункт введён абзац четвёртый, согласно которому орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать среднюю рыночную стоимость 1 кв. метра общей площади жилья по муниципальным районам, сельским поселениям, сельским населённым пунктам и рабочим поселкам дифференцированно по строительству и приобретению жилья.

Иных способов расчёта социальной выплаты, в том числе в зависимости от целей, на которые она предоставляется (на приобретение готового жилого помещения, на создание объекта индивидуального жилищного строительства, пристройку жилого помещения к имеющемуся жилому дому, на завершение ранее начатого строительства жилого дома или же на приобретение жилого помещения путём участия в долевом строительстве многоквартирного жилого дома), федеральным законодателем не установлено.

Однако указанные обстоятельства с учётом наличия императивной нормы в федеральном законодательстве, устанавливающей порядок и способы определения размера социальной выплаты, не свидетельствуют о возможности определения субъектом Российской Федерации дополнительных способов расчёта социальной выплаты, отличных от установленных федеральным законодательством, в том числе с использованием новых, не предусмотренных федеральным законодателем критериев.

Применение к спорным правоотношениям порядка определения размера социальной выплаты, тождественного порядку определения размера социальной выплаты в случае привлечения гражданином для строительства (приобретения) жилья в качестве источника софинансирования ипотечного жилищного кредита (займа) (п. 7 Типового положения), не допустимо, поскольку названное положение распространяется только на конкретный указанный в норме случай.

Как следует из содержания пп. 12, 13, 14, 16, 17 и 18 приложения №16 к федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года», федеральные органы исполнительной власти контролируют использование предоставленных субсидий.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2012 г. № 260-р «О распределении в 2012 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года», действующим на дату принятия постановления правительства Оренбургской области от

11 мая 2012 г. № 390-пп, так же как и в соответствии с действующим в настоящее время распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 2420-р из федерального бюджета бюджету Оренбургской области на софинансирование расходных обязательств, связанных с реализацией мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» выделено 83 000 000 рублей.

Из этого следует, что оказание мер социальной поддержки в рамках областной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» фактически осуществляется Оренбургской областью на условиях софинансирования с Российской Федерацией с привлечением также средств местных бюджетов и иных источников путём целевой передачи финансовых средств в виде субсидий из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации.

Таким образом, областная программа, финансирование которой в определённой доле происходит за счёт средств федерального бюджета, должна соответствовать федеральному законодательству, регулирующему данные правоотношения. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации не вправе осуществлять собственное правовое регулирование по указанному предмету совместного ведения после установления правил предоставления социальных выплат органом государственной власти Российской Федерации.

Указанное направление реализации федеральной целевой программы осуществляется с учётом федерального законодательства в соответствии с ним, не является дополнительной мерой социальной поддержки и социальной помощи гражданам, осуществление которой возможно в рамках полномочий, предоставленных органам государственной власти субъекта Российской Федерации.

С учётом изложенного Судебная коллегия считает, что оспариваемое положение принято правительством Оренбургской области с превышением предоставленных ему полномочий и снижает уровень правовых гарантий по сравнению с установленным федеральным законодательством.

Ссылка в решении суда на то, что областной законодатель был вправе принять свою программу социального развития села, не свидетельствует о наличии у него права устанавливать собственную формулу для расчёта размера социальной выплаты.

Довод суда, что ни федеральная целевая программа, ни областная целевая программа не имеют цели полного возмещения гражданам всех расходов, связанных с приобретением или строительством жилого помещения, не отменяет обязанности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации определять размер социальной выплаты на основании п. 9 Типового положения.

Мнение суда о том, что расходы на строительство жилья, в том числе его заёмные средства, произведённые до получения статуса участника программы, не возмещаются, не соответствует положениям пп. 9, 10 Типового положения. Предел выплат по закону ограничен площадью и средней рыночной стоимостью без привязки ко времени выдачи свидетельства на социальную выплату.

В силу ч. 2 ст. 253 ГПК РФ суд, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку выводы в решении суда не соответствуют обстоятельствам дела и нарушены нормы материального права, обжалуемое решение подлежит отмене с вынесением нового постановления об удовлетворении заявления прокурора.

Руководствуясь ст. 328 ГПК Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Оренбургского областного суда от 29 ноября 2012 г. отменить и принять новое решение об удовлетворении заявления прокурора Оренбургской области.

Признать недействующим абзац семнадцатый п. 1.2 подразд. I разд. III «Мероприятия Программы» областной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года», являющейся приложением к Закону Оренбургской области от 14 сентября 2004 г. № 1446/240-III-ОЗ «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года» (в редакции постановления правительства Оренбургской области от 11 мая 2012 г. № 390-пп), с момента вступления решения суда в законную силу.

Председательствующий

Судьи