



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 83-АПА19-21

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«21» августа 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего

Зинченко И.Н.,

судей

Калининой Л.А. и Кириллова В.С.

при секретаре

Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционным жалобам правительства Брянской области и департамента строительства Брянской области на решение Брянского областного суда от 1 апреля 2019 года, которым удовлетворен административный иск прокурора Брянской области об оспаривании отдельных положений Порядка оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов гражданам - участникам основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденного постановлением администрации Брянской области от 12 марта 2007 года № 146.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснение представителя федерального казенного учреждения «Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ» Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Касьяненко Т.О., а также

заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Агафонова И.Е., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением администрации Брянской области 12 марта 2007 года № 146 утвержден Порядок оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов гражданам - участникам подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы».

Постановлением Правительства Брянской области от 14 января 2019 года № 1-п данный порядок переименован в Порядок оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов гражданам - участникам основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (далее – Порядок оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов).

Пунктом 4.5 Порядка оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов предусмотрено, что для включения в список граждан, изъявивших желание получить сертификат в планируемом году, гражданин - участник основного мероприятия в период с 1 января по 1 июля года, предшествующего планируемому, представляет в орган местного самоуправления муниципального образования, в котором находится его учетное дело, заявление о выделении сертификата в планируемом году. Принятие органом местного самоуправления муниципального образования указанного заявления после 1 июля года, предшествующего планируемому, не допускается.

Согласно пункту 5.2 Порядка оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов уполномоченный орган по оформлению и выдаче сертификатов на основании списков граждан, изъявивших желание получить сертификат в планируемом году, представленных органами местного самоуправления, формирует сводный список граждан - получателей сертификатов на следующий год по категории получателей, относящейся к его деятельности.

Департамент строительства Брянской области формирует сводный список граждан - получателей сертификатов в планируемом году по Брянской области и направляет его до 1 сентября года, предшествующего планируемому, государственному заказчику основного мероприятия (ФГУ «Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ»).

Включение граждан - участников основного мероприятия в сводный список после его утверждения не допускается.

Прокурор Брянской области обратился в суд с административным исковым заявлением в защиту интересов неопределенного круга лиц и с учетом уточненных требований просил признать противоречащими федеральному законодательству и не действующими со дня вступления в законную силу решения суда пункта 4.5 Порядка оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов в части слов «принятие органом местного самоуправления муниципального образования указанного заявления после 1 июля года, предшествующего планируемому, не допускается», а также абзаца третьего пункта 5.2 Порядка. В обоснование своих требований заявитель ссылаясь на положения пункта 24 и абзаца второй пункта 26 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года №153 (далее – Правила выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов).

Решением Брянского областного суда от 1 апреля 2019 года административный иск удовлетворен.

В апелляционных жалобах правительство Брянской области и департамент строительства Брянской области просят решение суда отменить.

Относительно доводов апелляционных жалоб прокурором Брянской области представлены письменные возражения. Также в письменном виде выражена позиция ФКУ «Объединенная дирекция по реализации федеральных инвестиционных программ» Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционных жалоб и возражений на них, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

Согласно частям 2 и 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. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Согласно пункту «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся административное, административно-

процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Статьями 12 и 13 Жилищного кодекса Российской Федерации решаются вопросы распределения компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений. Причем, как следует из пункта 18 статьи 12 и пункта 9 статьи 13 этого же кодекса, перечень указанных вопросов не является исчерпывающим.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153 установлено, что формой государственной финансовой поддержки обеспечения граждан жильем в рамках реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710, является предоставление им за счет средств федерального бюджета социальной выплаты на приобретение жилья, право на получение которой удостоверяется государственным жилищным сертификатом. Также Указанным постановлением утверждены Правила выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Согласно пункту 32 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов порядок оформления и выдачи сертификатов определяется органами исполнительной власти, осуществляющими выдачу сертификатов.

Пунктом 36 данных Правил установлено, что оформление и выдача сертификатов гражданам - участникам основного мероприятия осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу о том, что оспариваемый Порядок оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов был принят в пределах компетенции органа исполнительной власти Брянской области, опубликован и вступил в силу в установленном законодательством порядке.

Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов предусмотрено, что для участия в основном мероприятии граждане подают в органы местного самоуправления, в которых они состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, заявление об участии в основном мероприятии (пункт 19).

На основании пункта 24 данных Правил в целях организации работы по выдаче сертификатов в планируемом году формируются списки граждан, подтвердивших свое участие в основном мероприятии в планируемом году.

Для включения в такой список граждан - участник основного мероприятия в период с 1 января по 1 июля года, предшествующего планируемому, представляет в орган местного самоуправления, осуществляющий учет граждан, заявление об участии в основном мероприятии в планируемом году (в произвольной форме).

Орган местного самоуправления, осуществляющий учет граждан, до 1 августа года, предшествующего планируемому году, формирует списки граждан, подтвердивших свое участие в основном мероприятии в планируемом году, по форме, установленной органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, с разбивкой по категориям граждан, предусмотренным в пункте 5 указанных Правил, и представляют их в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Ранее пункт 24 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов содержал абзац третий, запрещающий принятие органом местного самоуправления названного выше заявления после 1 июля года, предшествующего планируемому, который был в дальнейшем исключен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2015 года № 1013.

Однако региональный законодатель в этой части не привел пункт 4.5 оспариваемого Порядка оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов в соответствие с нормами федерального законодательства, поскольку из данного положения следует, что принятие органом местного самоуправления муниципального образования названного заявления после 1 июля года, предшествующего планируемому, не допускается.

В соответствии с пунктом 26 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в целях предварительного распределения средств федерального бюджета на соответствующий год орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании списков, полученных от органов местного самоуправления, до 1 сентября года, предшествующего планируемому, формирует в отношении граждан, указанных в подпунктах «е» и «ж» пункта 5 настоящих Правил, сводный список граждан, подтвердивших свое участие в основном мероприятии в планируемом году (далее – сводный список), по форме согласно приложению № 2, утверждает его и в течение 10 рабочих дней после утверждения представляет его ответственному исполнителю основного мероприятия (на бумажном носителе и в электронном виде). Не допускается включение в сводный список тех граждан - участников основного мероприятия, которые получили сертификат в текущем году. Сводный список формируется по каждой категории граждан в той же хронологической последовательности, в какой граждане - участники основного мероприятия были поставлены на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Граждане - участники

основного мероприятия, поставленные на учет в один и тот же день, указываются в сводном списке по алфавиту.

Включение граждан - участников основного мероприятия в сводный список после его утверждения допускается на основании решения органа исполнительной власти, утвердившего сводный список, с соблюдением хронологической последовательности формирования указанного списка, установленной в соответствии с абзацем первым настоящего пункта.

Ранее пунктом 26 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов также не допускалось включение граждан - участников подпрограммы в сводный список после его утверждения. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2013 года № 133 абзац второй пункта 26 данных Правил был изложен в действующей редакции.

Оспариваемый в части запрета включения граждан - участников подпрограммы в сводный список после его утверждения пункт 5.2 оспариваемого Порядка оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов также не приведен региональным законодателем в соответствие с нормами пункта 26 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов.

Судом первой инстанции сделан правильный вывод о том, что из смысла приведенных положений Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов следует возможность подачи гражданином заявления об участии в основном мероприятии после 1 июля года, предшествующего планируемому, и его рассмотрение после утверждения сводного списка граждан, изъявивших желание получить сертификат на планируемый год.

Оспариваемые пункты 4.5 и 5.2 Порядка оформления и выдачи государственных жилищных сертификатов не допускают такой возможности, поэтому доводы апелляционных жалоб о разъяснительном характере оспариваемых положений являются неверными. Полномочиями по разъяснению порядка выполнения мероприятий, предусмотренных Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов, на основании пункта 3 постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 года № 153 наделено только Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Предоставленное в пункте 32 названных Правил органам исполнительной власти право определять порядок оформления и выдачи сертификатов не свидетельствует о возможности данных органов принимать нормативные правовые акты, содержащие нормы, сужающие сферу применения акта федерального законодателя.

С учетом изложенного и принимая во внимание, что иных доводов, влекущих отмену решения суда первой инстанции, в апелляционных жалобах не приводится, руководствуясь положениями статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная

коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Брянского областного суда от 1 апреля 2019 года оставить без изменения, апелляционные жалобы правительства Брянской области и департамента строительства Брянской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи