ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №КАС 01-560

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Федина А. И.,
членов коллегии – Манохиной Г.В.,
Петроченкова А.Я.,
с участием прокурора – Осипова В.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании 5 ноября 2002 года дело по заявлению Суворова С Д о признании незаконными поручения Президента РФ от 2 ноября 1997 года №Пр-1777, постановлений Правительства Российской Федерации: от 13 января 1996 года №26 (пункт 2 и приложение № 2); от 6 сентября 1998 года №1054 (пункты 1-30 Правил, пункты 31,33 Правил); от 29 марта 1999 года №351 (пункты 6, 7, 8, 12, 17 Порядка); от 26 июня 1995 года №604 (пункты 2,3,7,8); от 21 сентября 2000 года №700; от 3 августа 1996 года №937 (пункты 6, 7а, 9, 10 Положения); от 17 сентября 2001 года №675; от 27 ноября 2000 года №891; от 7 июня 2001 года №449; распоряжения Правительства Российской Федерации от 16 марта 2000 года №394-р; постановления Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 31 августа 2001 года №104, по кассационной жалобе Суворова С.Д. на решение Верховного Суда РФ от 18 июля 2002 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда РФ Петроченкова А.Я., объяснения представителей Правительства РФ Рыбакова А.Е., Картухи Д.В., Храмовой У.Ю., Гусевой В.В., Смысловой Е.Б., возражавших против удовлетворения кассационной жалобы, выслушав заключение прокурора управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации Осипова В.Ю., полагавшего кассационную жалобу необоснованной, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

Суворов С.Д. обратился в Верховный Суд РФ с указанными выше требованиями, ссылаясь на то, что обжалуемые нормативные акты противоречат нормам международного права, Конституции Российской Федерации, Федеральному закону "О статусе военнослужащих" №76-ФЗ от 27 мая 1998 года, а потому нарушают его права и права членов его семьи на получение жилого помещения или субсидии на его приобретение, а также их права на выбор места пребывания и места жительства, рода деятельности и места работы, и на возможность свободно распоряжаться своим имуществом и семейными правами.

Решением Верховного Суда РФ от 18 июля 2002 года заявителю отказано в удовлетворении его жалобы о признании незаконными:

- п.2 и приложения № 2 к постановлению Правительства РФ от 13 января 1996 года №26 "О дополнительных мерах по обеспечению жильем военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку, сотрудников органов внутренних дел, а также членов их семей и о программе строительства жилья для этой категории граждан на 1996-1997 годы",
- постановления Правительства РФ от 26 июня 1995 года №604 "О порядке оказания безвозмездной помощи на строительство (покупку) жилья и выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы", и п.п.2, 3, 7, 8 Положения о порядке оказания безвозмездной финансовой помощи на строительство (покупку) жилья и выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим и гражданам, уволенным с военной службы, утвержденного указанным постановлением, (в редакции постановлений Правительства РФ от 21 сентября 2000 года №700 и от 21 декабря 2000 года №999),
- постановления Правительства РФ от 21 сентября 2000 года №700 "О внесении изменений и дополнений в постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года №604",
- постановления Правительства РФ от 3 августа 1996 года №937 (редакция от 20 августа 2001 года) "О предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья", и Положения о предоставлении гражданам Российской Федерации, нуждающимся в улучшении жилищных условий, безвозмездной субсидии на строительство или приобретение жилья, утвержденного указанным постановлением (в редакции Постановлений Правительства РФ от 04.12.1998 №1431, от 20.08.2001 №594; с изменениями, внесенными Постановлениями Правительства РФ от 27.11.2000 №891 и от 07.06.2001 №449),
- постановления Правительства РФ от 29 марта 1999 года №351 "Вопросы реализации президентской программы "Государственные жилищные сертификаты" (в редакции постановления Правительства РФ от 29.09.1999 №1095),
- постановления Правительства РФ от 6 сентября 1998 года №1054 "О порядке учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку и службы в органах внутренних дел, нуждающихся в улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства", и п.п.1-30, 31, 33 Правил учета военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или отставку и службы в органах внутренних дел, утвержденных указанным постановлением,
- Федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы, утвержденной постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 года №675,
- распоряжения Правительства РФ от 16 марта 2000 года №394-р "О средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья по Российской Федерации, экономическим районам и субъектам Российской Федерации для расчета размера безвозмездных субсидий и ссуд на приобретение жилых помещений всеми категориями граждан, которым указанные субсидии и ссуды предоставляются за счет средств федерального бюджета",
- Методики определения средней рыночной стоимости 1 кв.метра общей площади жилья для расчета размера безвозмездных субсидий и ссуд на приобретение жилых помещений гражданами с привлечением средств федерального бюджета, ут-

вержденной постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 31 августа 2001 года №104.

В части обжалования Суворовым С.Д.:

- поручения Президента Российской Федерации от 2 ноября 1997г. №1777;
- постановления Правительства РФ от 27 ноября 2000 года №891 "Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2000 год",
- постановления Правительства РФ от 7 июня 2001 года №449 "Об изменении, приостановлении действия и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации в связи с Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2001 год"

производство по делу прекращено в соответствии с п.1 ст.219 ГПК РСФСР.

В кассационной жалобе, не соглашаясь с решением, заявитель просит его отменить. По его мнению при рассмотрении заявления был допущен ряд нарушений процессуального закона, повлекших неправильное разрешение дела и несоответствие выводов суда обстоятельствам дела.

В обоснование кассационной жалобы заявитель приводит следующие доводы: протокол судебного заседания был изготовлен несвоевременно, в нем упущены многие существенные моменты судебного заседания; суд, в нарушение ч.1 ст.239^6 ГПК РСФСР, отказал в коллегиальном рассмотрении дела, необоснованно отказал в удовлетворении ходатайства о пересмотре определения судьи от 28 ноября 2001года по вновь открывшимся обстоятельствам; суд допустил нарушение ч.2 ст.166 ГПК РСФСР, предусматривающей, что письменные объяснения оглашаются председательствующим; председательствующим не был установлен порядок исследования письменных доказательств, приложенных к заявлению и объяснениям, суд сразу перешел к прениям, чем были нарушены ст.ст.60, 167, 175, 184 ГПК РСФСР; председательствующий отказал в рассмотрении постановления Госстроя РФ №168, изложившего постановление Госстроя РФ №351 в новой редакции, нарушив тем самым ст.145 ГПК РСФСР; в решении не отражены в полном объеме нормы закона, которым не соответствуют постановления Правительства РФ №26, №351, №394-Р; не соответствует обстоятельствам дела вывод суда об отсутствии доводов в обоснование незаконности Методики, утвержденной постановлением Госстроя РФ №104; суд ошибочно посчитал, что заявителем оспариваются п.п.4, 6, 7 Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ №604 в первой редакции, тогда как ставился вопрос о незаконности данных норм в редакции постановления Правительства РФ №700; также не оспаривалось соответствие п.7а Положения №937 Положению №700, тогда как оспаривалось соответствие распоряжения №394-Р п.7 Положения №937; суд сослался на постановление Правительства РФ №999, якобы отменившее постановление Правительства РФ №604, однако в судебном заседании оно исследовано не было.

Кроме того, заявитель утверждает, что его многочисленные доводы и аргументы, приводимые в заявлении, письменных объяснениях и объяснениях, данных в ходе судебного заседания, судом не были опровергнуты.

Изучив материалы дела и обсудив доводы, приведенные в кассационной жалобе, Кассационная коллегия находит ее не подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

Как видно из материалов дела, заявитель ознакомился с протоколом судебного за-

седания и подал на него замечания с указанием на допущенные неточности и неполноту. По данным замечаниям судьей вынесено постановление от 18 сентября 2002г., которым они были отклонены.

Судом правомерно отказано заявителю в коллегиальном рассмотрении дела, поскольку ч.2 ст.232 ГПК РСФСР предусматривает, что дела по жалобам об оспаривании нормативных правовых актов рассматриваются только единолично судьей. Пленум Верховного Суда РФ в постановлении №19 от 22 декабря 1992г. "О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации" разъяснил, что, решая вопрос о единоличном или коллегиальном рассмотрении дела, необходимо исходить из положений ч.3 ст.6, согласно которой гражданские дела, перечисленные в ч.2 ст.232, рассматриваются единолично в любом случае.

Что касается пересмотра определения судьи Верховного Суда РФ от 28 ноября 2001г., то из материалов дела видно, что заявителем оно было обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации. Определением Кассационной коллегии от 5 февраля 2002г. в удовлетворении частной жалобы Суворова С.Д. было отказано, что исключает возможность дальнейшего обжалования определения судьи первой инстанции. Более, того вопрос, связанный с обжалованием решения Верховного Суда РФ от 18 июля 2002года и его пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам не мог быть рассмотрен судом первой инстанции, поскольку выходит за пределы требований заявителя и не входит в компетенцию суда первой инстанции при рассмотрения конкретного дела. Ссылка заявителя на ст.333 ГПК РСФСР в данном случае несостоятельна, поскольку эта норма регламентирует основания пересмотра вступивших в законную силу решений, определений и постановлений, но в ином, предусмотренном процессуальным законом, порядке.

Согласно протоколу судебного заседания действия не только председательствующего, но и других участников процесса соответствуют требованиям процессуального закона.

В ходе судебного заседания заявитель вправе был высказать свои возражения против действий председательствующего в случае несогласия с ними.

Как видно из протокола судебного заседания заявления и ходатайства Суворова разрешались в установленном законом порядке, судом заявитель не ограничивался в даче объяснений, в заявлении соответствующих ходатайств или постановке вопросов представителям ответчиков.

В то же время, в обязанности председательствующего входит также наблюдение за содержанием и характером задаваемых вопросов с тем, чтобы они не выходили за рамки требований рассматриваемого заявления, были точно сформулированы и не содержали бы в себе ответ, на который рассчитывает задающий вопрос. Вопросы, не отвечающие указанным требованиям, могут быть председательствующим сняты. Таким образом, председательствующий не превысил своих полномочий, поскольку задаваемые заявителем вопросы выходили за рамки рассматриваемого дела.

В силу ст.192 ГПК РСФСР суд должен основывать решение лишь на тех доказательствах, которые были исследованы в судебном заседании.

Вопреки утверждениям заявителя, и как видно из решения, протокола судебного заседания по данному делу, исследование доказательств по делу проводилось, следовательно процессуальный закон в этой части не нарушен. В судебном заседании были исследованы оспариваемые нормативные правовые акты, необходимые доказательства, представленные сторонами и истребованные судом, по ним ставились вопросы и давались объяснения.

Обстоятельства, приводимые заявителем в подтверждение своих требований, в решении изложены в том виде, в каком они приведены самим заявителем. То, что в ре-

шении они указаны не в полном объеме, включая конкретизацию пунктов статей нормативных актов, законов и Конституции Российской Федерации, это не может служить основанием для признания выводов суда несоответствующими обстоятельствам дела, поскольку оспоренные положения нормативных актов фактически исследовались судом в ходе заслушивания объяснений самого заявителя и представителей заинтересованных лиц. Полагая приведенный довод не являющимся основанием к отмене судебного решения, Кассационная коллегия учитывает и то, что основной задачей суда по настоящему спору является осуществление нормоконтроля, заключающегося в правильном (сравнительном) толковании оспоренных положений нормативных актов и норм федерального закона и в проверке их соответствия.

Кроме того, производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений осуществляется с определенными изъятиями из правил, установленных ГПК РСФСР, учитывая специфику таких дел. Особенную специфику составляют дела по оспариванию нормативных актов. В связи с этим позиция заявителя о нарушении судом ст.ст.145, 306 ГПК РСФСР несостоятельна.

В кассационной жалобе заявитель указывает на то, что ни судом, ни ответчиками не опровергнуты его доводы о недопустимости нарушения трехмесячного срока предоставления жилья.

Однако в решении делается ссылка на пункт 14 ст.15 Федерального закона РФ "О статусе военнослужащих", который, несмотря на установленную обязанность предоставления жилых помещений военнослужащим не позднее трехмесячного срока при увольнении при перемене места жительства со дня прибытия на избранное место жительства, предусматривает, что в случае невозможности предоставить жилые помещения по установленным нормам в трехмесячный срок органы местного самоуправления до их предоставления обязаны разместить граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в других жилых помещениях или ежемесячно выплачивать им денежную компенсацию за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

По мнению заявителя, в отношении тех лиц, которые указаны в п.13 ст.15 Федерального закона РФ "О статусе военнослужащих", недопустимо нарушение трехмесячного срока предоставления жилья, поскольку круг лиц, указанный в п.13 и п.14 ст.15 Закона, различен и не подлежит расширению.

Данная позиция заявителя ошибочна. В п.13, как и в п.14 ст.15 Федерального закона РФ "О статусе военнослужащих", категория лиц одинакова: военнослужащие, увольняемые с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, имеющие общую продолжительность военной службы 10 лет и более, в связи с чем судом правомерно применен п.14 ст.15 Федерального закона РФ "О статусе военнослужащих".

Не соответствует действительности и утверждение в кассационной жалобе об отсутствии полномочий у Правительства Российской Федерации определять порядок льготной продажи жилья органами государственной власти, местного самоуправления и организациями, осуществляющими строительство, гражданам, уволенным с военной службы, на обязанность этих органов по строительству жилья.

Пункт 2 ст.15 Федерального закона РФ "О статусе военнослужащих" устанавливает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации, осуществляющие жилищное строительство, обязаны принимать и своевременно осваивать ассигнования, передаваемые из федерального бюджета целевым назначением на строительство жилья для военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы,

а также средства, выделяемые для этих целей Правительством Российской Федерации и органами военного управления, либо продавать им квартиры или индивидуальные жилые дома на льготных условиях в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

На данную норму сослался суд, сделав обоснованный вывод, что Федеральный закон РФ "О статусе военнослужащих" обуславливает реализацию прав военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, на получение жилых помещений и сроки реализации этих прав возможностями федерального бюджета, и устанавливает, что эти права осуществляются в соответствии с порядком, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Далее в кассационной жалобе заявитель оспаривает выводы суда о законности Программы "Жилище", Методики определения средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья для расчета размера безвозмездных субсидий и ссуд на приобретение жилых помещений гражданами с привлечением средств федерального бюджета, утвержденной постановлением Госстроя России от 31 августа 2001 года №104, о соответствии размеров субсидий Программе.

Право граждан, увольняемых (уволенных) с военной службы, на обеспечение жилыми помещениями путем получения государственного жилищного сертификата от органов местного самоуправления либо от Министерства обороны Российской Федерации (иного федерального органа исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) установлено п.14 ст.15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", согласно которому порядок выдачи сертификатов определяется Правительством Российской Федерации.

Программа "Жилище" издана в пределах полномочий и исключительной компетенции Правительства РФ, в соответствии с Федеральным конституционным законом РФ "О Правительстве Российской Федерации".

В соответствии с пунктом 5 Программы "Государственные жилищные сертификаты" размер средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья определяется Государственным комитетом Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу по каждому субъекту Российской Федерации в соответствии с утверждаемой в установленном порядке методикой определения стоимости 1 кв. метра общей площади жилых домов для расчета безвозмездных субсидий на приобретение жилья на основании данных, представляемых Государственным комитетом Российской Федерации по статистике и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно статье 4 постановления Правительства РФ от 20 января 1998 года №71 «О федеральной целевой программе «Государственные жилищные сертификаты», участие в Программе добровольное и является одним из способов реализации права граждан на жилье, гарантированного Конституцией РФ и Федеральным законом РФ «О статусе военнослужащих».

Таким образом, утверждения заявителя о незаконности Программы "Жилище" и Методики являются необоснованными.

Заявитель полагает, что рассматривая постановление Правительства РФ от 26 июня 1995г. №604 (в редакции постановлений Правительства РФ от 21 сентября 2000 года №700 и от 21 декабря 2000 года №999), суд неправильно сослался на ч.3 ст.25 Закона РФ "Об основах федеральной жилищной политике". По его мнению, данная норма дает право Правительству РФ регулировать условия получения субсидий только в зависимости от доходов семьи граждан, обращающихся за субсидиями, тогда как размер субсидий установлен Федеральным законом РФ "О статусе военнослужащих" в зависимости от выслуги лет, стоимости покупки квартиры, а не устанавливаемой Госстроем средней

стоимости 1 кв.м. площади, как в постановлениях №937, №700, а также установленной субъектом РФ социальной нормы площади жилья.

Данные утверждения не соответствуют действительности. Пункт 7 ст.15 Федерального закона РФ "О статусе военнослужащих" предусматривает для граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно - штатными мероприятиями, не имеющих жилых помещений для постоянного проживания или нуждающихся в улучшении жилищных условий и осуществляющих строительство (покупку) индивидуальных жилых домов (квартир) в размере, зависимом от общей продолжительности военной службы, в пределах социальной нормы общей площади жилого помещения, устанавливаемой субъектами Российской Федерации, предоставление субсидии в виде безвозмездной финансовой помощи.

Жилищный кодекс РФ не предусматривает понятия социальной нормы площади жилья, однако порядок определения социальной нормы площади жилья предусмотрен ст.11 Закона РФ "Об основах федеральной жилищной политики" от 24 декабря 1992 года №4218-1. Согласно этой статье закона социальная норма площади жилья эквивалентна минимальному размеру предоставления жилых помещений, который устанавливается органами государственной власти субъектов Российской Федерации в зависимости от достигнутого уровня жилищной обеспеченности, состава семьи, применяемых типов жилых помещений в домах жилищного фонда социального использования и других факторов.

Из этого можно заключить, что социальной нормой площади жилья является норма предоставления жилья, устанавливаемая субъектами Российской Федерации.

Пунктом 6 Положения №937 установлено, что субсидия предоставляется на строительство жилья или приобретение квартиры или индивидуального жилого дома, соответствующих типовым потребительским качествам в данном регионе, по социальной норме площади жилья для семьи, получающей субсидию, но не более 18 кв. метров общей площади на одного члена семьи, состоящей из трех и более человек, 42 кв. метров общей площади на семью из двух человек и 33 кв. метров общей площади на одного человека.

Суд пришел к обоснованному выводу, что данная норма является законной, поскольку максимальный размер общей площади жилья, по которому предоставляется субсидия, установлен не менее нормы площади жилья, предусмотренной Жилищным кодексом РСФСР, т.е. фактически является декларативной. Кроме того, законом предусмотрено, что условия получения компенсаций (субсидий) регулируются Правительством Российской Федерации.

Что же касается требований заявителя в части обжалования постановления Правительства от 6 сентября 1998г. №1054, то суд правильно установил юридически значимые обстоятельства дела, подробно и тщательно исследовал необходимые нормативные акты, проверил доводы заявителя, дал им верную оценку в решении и обоснованно пришел к выводу о законности данного постановления.

В части требований заявителя о признании незаконными поручения Президента РФ от 2 ноября 1997г. №1777, постановлений Правительства РФ от 27 ноября 2000 года №891 и от 7 июня 2001 года №449 производство по делу судом прекращено на основании п.1 ст.219 ГПК.

В судебном заседании было установлено, что действие постановления Правительства РФ №891 распространялось только на 2000 год, постановления Правительства РФ №449 - на 2001 год и в настоящее время данные постановления утратили силу в связи с истечением срока действия.

В соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нару-

шающих права и свободы граждан» предметом судебного обжалования могут быть только нормативные правовые акты, которые на момент обжалования или рассмотрения жалобы по существу действуют, могут повлечь нарушения гражданских прав и свобод, а поэтому требовать судебного пресечения.

Правовые же акты, действие которых прекращено, сами по себе основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей не являются, нарушения охраняемых законом прав и свобод граждан повлечь уже не могут, а следовательно, не требуют судебного пресечения и не могут выступать предметом судебного обжалования по упомянутому закону.

Поэтому, поскольку ко времени обращения в суд с заявлением об обжаловании постановлений Правительства РФ №891 и №449 они прекратили свое действие, суд обоснованно прекратил производство по делу на основании п.1 ст.219 ГПК РСФСР в связи с тем, что оно не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

Суд правомерно не рассматривал по существу жалобу Суворова С.Д. в части оспаривания поручения Президента РФ от 2 ноября 1997г. №Пр–1777, а также о признании фактов нарушения прав семьи заявителя и иных требований, не относящихся к обжалованию конкретных нормативных правовых актов, как не подлежащих рассмотрению Верховным Судом РФ по первой инстанции.

Согласно ст.116 ГПК РСФСР Верховный Суд Российской Федерации рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании ненормативных актов Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации, а также нормативных актов Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан.

Вышеуказанные требования заявителя не подпадают под категорию дел, подсудных Верховному Суду РФ в качестве суда первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь п.1 ст.305 ГПК РСФСР, Кассационная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2002 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Суворова С.Д. - без удовлетворения.

Председательствующий: [redacted] Федин А.И.

Члены коллегии: Манохина Г. В.

Петроченков А.Я.

[redacted]