ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИ

Дело № **КАС03-413**

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: Пелевина Н.П.
Кебы Ю.Г.

с участием прокурора: Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании от 18 сентября 2003 г. гражданское дело по заявлению Духонченко Д.Н. о признании частично незаконным абзаца 2 п.7 «Примерных правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР», утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 года № 335 по кассационной жалобе Духонченко Д.Н. на решение Верховного Суда РФ от 30 мая 2003 года, которым в удовлетворении заявленного требования отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда РФ Федина А.И., объяснения представителя Правительства РФ Деминой Н.И., возражавшей против удовлетворения заявленного требования, выслушав заключение прокурора Масаловой Л.Ф., полагавшей кассационную жалобу обоснованной, а решение суда первой инстанции подлежащим отмене, Кассационная коллегия

у с т а н о в и л а :

Постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 года № 335 утверждены «Примерные правила учета граждан, нуждающихся в

улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР».

Духонченко Д.Н. обратился в Верховный Суд РФ с заявлением о признании незаконным последнего абзаца пункта 7 настоящих Примерных правил, предусматривающего, что в правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений, утверждаемых Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов, с учетом местных условий устанавливается продолжительность проживания граждан в общежитиях и на условиях поднайма либо найма жилых помещений в случаях, указанных в подпунктах «д» и «е» настоящего пункта, а также могут быть предусмотрены дополнительные основания признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий.

В обоснование заявленного требования Духонченко Д.Н. сослался на несоответствие оспоренного положения нормативного акта федеральному закону и нарушение прав и законных интересов заявителя.

Верховный Суд РФ постановил приведенное выше решение.

В кассационной жалобе заявитель ставит вопрос об отмене судебного решения, ссылаясь на неправильное применение норм материального закона.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Кассационная коллегия находит решение Верховного Суда РФ подлежащим отмене в связи с неправильным применением норм материального закона.

Отказывая Духонченко Д.Н. в удовлетворении заявленного требования, Верховный Суд РФ исходил из того, что оспоренное положение Примерных правил не противоречит федеральному закону, в частности, статье 29 Жилищного кодекса РСФСР.

В своем решении суд сослался на то, что установленное пунктом 5 ч.I ст.29 Жилищного кодекса РСФСР основание признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий (граждане, проживающие в общежитиях, за исключением сезонных и временных работников, лиц, работающих по срочному трудовому договору, а также граждан, поселившихся в связи с обучением) воспроизведено в подпункте «д» п.7 Примерных правил.

Предусмотренное же абзацем 2 пункта 7 Примерных правил положение о «возможности» установления в правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений с учетом местных условий устанавливается продолжительность проживания граждан в общежитиях, указанных в п/п «д» настоящего пункта, по мнению суда первой инстанции, не относится к основаниям признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий, а устанавливаемый (во исполнение оспоренного предписания Примерных правил положения) субъектом Российской Федерации срок проживания в общежитии – это не основание для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий, а лишь условие возникновения у граждан права на получение жилого помещения, что вытекает из содержания статьи 28 Жилищного кодекса РСФСР.

Между тем, заявитель не оспаривал по настоящему делу подпункт «д» п.7 Примерных правил, соответствующий пункту 5 ст.29 ЖК РСФСР.

Оспоренный же Духонченко Д.Н. абзац 2 пункта 7 Примерных правил, во-первых, предусматривает не возможность установления в правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений продолжительности проживания граждан в общежитиях (даже в качестве условия для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий), а содержит императивную норму, обязательную для исполнения ее всеми субъектами Российской Федерации и лишь установление конкретного срока продолжительности такого проживания граждан в общежитиях обусловлено необходимостью учета местных условий в конкретных субъектах Российской Федерации.

Во-вторых, в пункте 5 статьи 29 Жилищного кодекса РСФСР урегулированы как вопрос о конкретном основании для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий (проживание в общежитиях за исключением...), так и вопрос об условиях такого проживания: не предусмотрена возможность введения в качестве дополнительного условия к основанию для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий какого-либо срока проживания в общежитиях в отличие от пункта 6 ст.29 ЖК РСФСР, в котором законодатель обусловил конкретное основание для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий (проживание граждан на условиях поднайма в домах государственного и общественного жилищного фонда...) необходимостью учета длительности такого проживания.

При таком положении Кассационная коллегия не может согласиться с выводом Верховного Суда РФ о соответствии статье 29 ЖК РСФСР абзаца 2 пункта 7 Примерных правил, в котором Совет Министров РСФСР необходимостью установления субъектами Российской Федерации определенного срока проживания обусловил не только основание для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий, предусмотренное пунктом 6 ст.29 ЖК РСФСР, но и в отношении граждан, проживающих в общежитиях, за исключением... (п.5 ст.29 ЖК РСФСР), при том, что законодатель в качестве дополнительного условия для признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий – длительность проживания предусмотрел лишь в отношении граждан, проживающих на условиях поднайма в домах государственного и общественного жилищного фонда... (п.6 ст.29 ЖК РСФСР), не установив такого условия в отношении граждан, проживающих в общежитиях... (п.5 ст.29 ЖК РСФСР).

Сравнительный анализ содержания пунктов 5 и 6 ст.29 ЖК РСФСР свидетельствует об обоснованности довода заявителя о том, что абзац 2 п.7 Примерных правил в оспоренной его части издан Советом Министров РСФСР (в редакции последующих постановлений Правительства РФ) с превышением имеющихся у него полномочий (фактически с подменой полномочий законодателя), а неправомерно введенное дополнительное условие для признания граждан, проживающих в общежитиях, нуждающимися в

улучшении жилищных условий – необходимость установления субъектами Российской Федерации определенного срока проживания таких граждан в общежитиях ограничивает права указанных граждан на постановку на учет, а, следовательно, и на предоставление жилых помещений.

В обоснование вынесенного решения Верховный Суд РФ сослался также на ст.28 ЖК РСФСР.

Однако к рассматриваемому вопросу ст.28 ЖК РСФСР не может быть применена, поскольку в данной норме закона в качестве условия для предоставления нуждающимся в улучшении жилищных условий гражданам указано необходимость постоянного проживания таких граждан в данном населенном пункте.

Оспоренным же положением Примерных правил подобное условие введено (в противоречие с пунктами 5 и 6 ст.29 ЖК РСФСР) в отношении конкретных категорий граждан – граждан, проживающих в общежитиях....

Поскольку абзац 2 п.7 Примерных правил противоречит норме федерального закона, ссылка в судебном решении на положения Конституции РФ о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации несостоятельна, так как эти положения Конституции РФ не регулируют рассматриваемый по настоящему делу вопрос, касающийся разграничения полномочий законодателя и Высшего органа исполнительной власти в Российской Федерации.

Согласно же ст.115 Конституции РФ (и соответствующих статей Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации») Правительство РФ издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных Указов Президента РФ.

Следовательно, акты Правительства РФ должны соответствовать Конституции РФ, федеральным законам и нормативным Указам Президента РФ.

Необоснованной является и ссылка Верховного Суда РФ на правовую позицию, высказанную в определении Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2002 года № 123-О, поскольку данная правовая позиция не имеет отношения к возникшему в Верховном Суде РФ спору и, как правильно указано в настоящем решении Верховного Суда РФ (указание основано на приведенном выше определении Конституционного Суда РФ), регламентируя условия реализации конституционного права на жилище, включая порядок признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий, законодатель в целях исключения злоупотребления правом может предусмотреть в нормативных правовых актах определенные организационно-учетные правила.

Указание в ст.49 ЖК РСФСР на то, что правила учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений утверждаются в порядке, определяемом Советом Министров РСФСР, не исключает содержащегося в Конституции РФ и Федеральном конституционном законе требования о соответствии таких Правил, в частности, федеральному закону.

По изложенным мотивам вывод суда первой инстанции о соответствии абзаца 2 п.7 Примерных правил федеральному закону и о ненарушении этим положением нормативного правового акта прав и законных интересов заявителя является ошибочным, а вынесенное по делу судебное решение не может быть признано законным и подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявленного требования.

Руководствуясь ст.ст.360 и 361 ГПК РФ, Кассационная коллегия

о п р е д е л и л а :

решение Верховного Суда Российской Федерации от 30 мая 2003 года отменить.

Вынести новое решение, которым признать незаконным и не подлежащим применению со дня вынесения настоящего решения абзац 2 пункта 7 Примерных правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в РСФСР, утвержденных постановлением Совета Министров РСФСР от 31 июля 1984 года № 335 (с последующими изменениями и дополнениями) в части указания на то, что в правилах учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений с учетом местных условий устанавливается продолжительность проживания граждан в общежитиях в случае, указанном в подпункте «д» настоящего пункта.

Председательствующий: А.И.Федин

Члены коллегии: Ю.Г.Кеба

Н.П.Пелевин