



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 44-АПГ12-16

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 ноября 2012 года.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Губернатора Пермского края на решение Пермского краевого суда от 7 августа 2012 года, которым признана недействующей со дня вступления решения суда в законную силу часть 3 статьи 5 закона Пермской области от 30 ноября 2005 года № 2694-601 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (в редакции закона Пермского края от 6 марта 2012 года № 2-ПК).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Ксенофонтовой О.А., 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:

17 ноября 2005 года Законодательным Собранием Пермской области принят, 30 ноября 2005 года Губернатором Пермской области подписан закон Пермской области № 2694-601 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма».

Согласно частям 1 и 2 статьи 5 названного закона граждане, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях совершили действия, приведшие к ухудшению жилищных условий, в результате которых такие граждане могут быть признаны

нуждающимися в жилых помещениях, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий (часть 1). Общая площадь предоставляемого жилого помещения в случаях, указанных в части 1 настоящей статьи, уменьшается на размер площади, рассчитываемой как разница между занимаемой гражданином и членами его семьи площадью жилого помещения и площадью жилого помещения, имевшегося в их собственности до совершения намеренных действий, приведших к ухудшению жилищных условий, и площадью жилого помещения, занимаемой ими и находящейся в их собственности на дату принятия решения о предоставлении жилого помещения по договору социального найма (часть 2).

Законом Пермского края от 6 марта 2012 года № 2-ПК статья 5 названного закона дополнена частью 3 следующего содержания:

К действиям, в результате которых граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, осуществляемым ими с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, относятся:

1) изменение порядка пользования жилыми помещениями путем совершения сделок;

2) обмен жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, в результате которого произошло ухудшение жилищных условий;

3) невыполнение условий договоров социального найма о пользовании жилыми помещениями, повлекшее выселение граждан в судебном порядке в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 83 Жилищного кодекса РФ;

4) вселение в жилое помещение иных лиц, не являющихся членами семьи нанимателя, собственника жилого помещения, в результате чего размер общей площади жилого помещения, приходящегося на одного человека, становится менее учетной нормы;

5) выдел доли в натуре участниками долевой собственности на жилое помещение;

6) отчуждение имеющегося в собственности граждан и членов их семей жилого помещения или доли участника долевой собственности на жилое помещение;

7) расторжение договора социального найма (найма) по инициативе нанимателей, добровольный отказ от права пользования жилым помещением по договору социального найма;

8) намеренная порча, уничтожение жилого помещения, в результате чего оно может быть признано непригодным для проживания граждан;

9) перевод пригодного для проживания жилого помещения (части жилого помещения) в нежилое;

10) приобретение жилого помещения, признанного на момент совершения сделки в установленном порядке непригодным для постоянного проживания граждан, за исключением заключения договоров безвозмездной передачи жилого помещения в собственность граждан и наследования имущества.

Заместитель прокурора Пермского края обратился в Пермский краевой суд с заявлением о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 3 статьи 5 закона Пермской области от 30 ноября 2005 года № 2694-601 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (в редакции закона Пермского края от 6 марта 2012 года № 2-ПК), ссылаясь на то, что Жилищный кодекс РФ не предоставляет органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по установлению перечня действий, которые могут быть признаны совершенными гражданами с намерением ухудшения жилищных условий с целью приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Кроме того, оспариваемая норма исходит из презумпции недобросовестности участников жилищных правоотношений.

Решением Пермского краевого суда от 7 августа 2012 года заявление прокурора удовлетворено.

В апелляционной жалобе Губернатора Пермского края ставится вопрос об отмене указанного решения как постановленного с нарушением норм материального и процессуального права и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления прокурора.

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

В соответствии с пунктом "к" части 1 статьи 72 Конституции РФ жилищное законодательство находится 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 РФ).

Согласно части 2 статьи 5 Жилищного кодекса РФ жилищное законодательство состоит из Жилищного кодекса РФ, принятых в соответствии с Жилищным кодексом РФ других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, в пределах своих полномочий на основании Жилищного кодекса РФ, принятых в соответствии с ним других федеральных законов (часть 6 статьи 5 Жилищного кодекса РФ).

Жилищный кодекс РФ разграничивает полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений (статьи 12, 13 Жилищного кодекса РФ).

К числу полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (пункт 7 статьи 13 Жилищного кодекса РФ).

В соответствии с частью 7 статьи 52 Жилищного кодекса РФ порядок ведения органом местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Разрешая заявление прокурора, суд усмотрел основания для его удовлетворения, указав, что к компетенции субъектов Российской Федерации отнесено лишь установление порядка определения дохода, приходящегося на каждого члена семьи, в целях признания гражданина малоимущим и определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, тогда как оспариваемая норма регламентирует вопросы оснований и порядка принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, поскольку называет перечень действий граждан по ухудшению своих жилищных условий, которые влекут отказ в принятии граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях до истечения предусмотренного статьей 53 Жилищного кодекса РФ срока.

Установление оснований и порядка принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, не относится к определению порядка ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, соответственно не находится в компетенции субъекта Российской Федерации.

Кроме того, удовлетворяя заявление прокурора, суд указал, что оспариваемая норма не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в определении от 19 апреля 2007 года № 258-О-О и заключающейся в том, что ограничения в постановке граждан на учет нуждающихся в жилых помещениях должны считаться допустимыми лишь в случае совершения гражданами умышленных действий с целью создания искусственного ухудшения жилищных условий, которые могут привести к обеспечению их другим жильем; в случаях, когда закон ставит защиту гражданских прав в зависимость от того, осуществлялись ли эти права разумно и добросовестно, разумность действий и добросовестность участников гражданских правоотношений предполагается (пункт 3 статьи 10 Гражданского кодекса РФ).

Судебная коллегия находит выводы суда ошибочными.

В соответствии со статьей 13 Жилищного кодекса РФ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений относятся:

1) государственный учет жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

2) определение порядка предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

3) установление порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

4) определение иных категорий граждан в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

5) определение порядка предоставления по договорам социального найма установленным соответствующим законом субъекта Российской Федерации категориям граждан жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации;

6) признание в установленном порядке жилых помещений жилищного фонда субъекта Российской Федерации непригодными для проживания;

7) определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

8) осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

8.1) осуществление регионального государственного жилищного надзора;

9) иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, настоящим Кодексом, другими федеральными законами и не отнесенные к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, полномочиям органов местного самоуправления.

Законом Пермской области от 30 ноября 2005 года № 2694-601 урегулированы вопросы порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан, имеющих право на получение жилых помещений в государственном жилищном фонде Пермского края, предоставляемых по договору социального найма, т.е. вопросы, отнесенные статьей 13 Жилищного кодекса РФ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений.

В соответствии со статьей 53 Жилищного кодекса РФ граждане, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях совершили действия, в результате которых такие граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых

помещениях, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий.

Из содержания статьи 53 Жилищного кодекса РФ следует, что она не содержит перечня намеренных действий, совершенных гражданами с целью признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Поскольку жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, федеральное законодательство не устанавливает перечня действий, совершенных гражданами с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в результате которых они могут быть признаны нуждающимися в улучшении жилищных условий, Пермский край как субъект Российской Федерации вправе был осуществить собственное правовое регулирование и установить перечень таких действий.

Судебная коллегия полагает, что ссылка в решении суда на Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма, утвержденные приказом Министерства регионального развития РФ от 25 февраля 2005 года № 18, не предусматривающие возможности установления перечня действий, о которых говорилось выше, при определении порядка ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, не является подтверждением правильности выводов суда, поскольку Методические рекомендации не исключают права субъекта Российской Федерации установить перечень таких действий.

Нельзя согласиться и с указанием суда на то, что оспариваемая норма части 3 статьи 5 закона Пермской области от 30 ноября 2005 года № 2694-601 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (в редакции закона Пермского края от 6 марта 2012 года № 2-ПК), предполагая совершение любого из перечисленных в ней действий намеренно недобросовестно, с целью признания нуждающимися с улучшением жилищных условий и приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, не согласуется с правовой позицией Конституционного суда Российской Федерации, высказанной в определении от 19 апреля 2007 года № 258-О-О.

Оспариваемой нормой установлены действия, в результате которых граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, осуществляемые ими с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

В статье 53 Жилищного кодекса РФ речь идет о гражданах, которые с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающихся в

жилых помещениях совершили действия, в результате которых они могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях.

Таким образом, формулировка оспариваемой нормы соответствует формулировке статьи 53 Жилищного кодекса РФ.

Во взаимосвязи с частью 1 статьи 5 закона Пермской области от 30 ноября 2005 года № 2694-601 оспариваемая норма предполагает, что граждане, совершившие действия, указанные в оспариваемой норме, принимаются на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях не ранее чем через пять лет со дня совершения таких намеренных действий, что согласуется с требованием статьи 53 Жилищного кодекса РФ.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 9 апреля 2002 года № 123-О указал, что законодатель, регламентируя условия реализации конституционного права на жилище, включая порядок признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий, в целях исключения злоупотребления правом может предусмотреть в нормативных правовых актах определенные организационно-учетные правила, направленные на обеспечение справедливого распределения жилья, на предотвращение возможных злоупотреблений со стороны граждан, обращающихся с заявлениями о постановке на учет по улучшению жилищных условий, и органов управления муниципальным жильем, а также на защиту прав и законных интересов собственников жилого фонда, иных граждан, что не может рассматриваться как не согласующееся с предписаниями статей 17, 19, 27 и 40 Конституции Российской Федерации.

Оспариваемая норма, конкретизируя положения статьи 53 Жилищного кодекса РФ с целью исключения предоставления жилых помещений по договору социального найма гражданам, совершившим намеренные действия, в результате которых они могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, направлена на защиту прав добросовестных, нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан, проживающих в Пермском крае.

Судебная коллегия полагает, что оспариваемая норма принята в пределах полномочий субъекта Российской Федерации и не противоречит федеральному законодательству, поэтому у суда отсутствовали основания для признания ее недействующей.

При таких данных решение суда о признании нормы части 3 статьи 5 закона Пермской области от 30 ноября 2005 года № 2694-601 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (в редакции закона Пермского края от 6 марта 2012 года № 2-ПК) подлежит отмене с вынесением нового решения об отказе в признании названной нормы недействующей.

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

определила:

решение Пермского краевого суда от 7 августа 2012 года отменить и принять по делу новое решение, которым отказать в удовлетворении заявления заместителя прокурора Пермского края о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 3 статьи 5 закона Пермской области от 30 ноября 2005 года № 2694- 601 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (в редакции закона Пермского края от 6 марта 2012 года № 2-ПК).

Председательствующий

Судьи