



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598), в связи с жалобой гражданки М.В.Алисовой

город Санкт-Петербург

14 января 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей гражданки М.В.Алисовой – кандидата юридических наук Г.В.Вайпана и адвоката Н.Н.Михайловского, полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,

частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки М.В.Алисовой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявительницей нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ю.Д.Рудкина, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Государственной Думы – полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, от Совета Федерации – доктора юридических наук И.В.Рукавишниковой, от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – Н.И.Косаревой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам (приложение № 4 к федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной Постановлением

Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598, которое признано утратившим силу с 1 января 2018 года в связи с принятием Правительством Российской Федерации Постановления от 13 декабря 2017 года № 1544):

жилое помещение (приобретенное или построенное с использованием средств социальной выплаты) оформляется в общую собственность всех членов семьи, указанных в свидетельстве о предоставлении социальной выплаты, в срок, установленный нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (абзац первый);

орган исполнительной власти вправе истребовать в судебном порядке от получателя социальной выплаты средства в размере предоставленной социальной выплаты в случае несоблюдения срока, установленного для оформления жилого помещения в собственность (абзац четвертый).

1.1. Гражданке М.В.Алисовой, проживающей в Ростовской области и являвшейся участницей мероприятий по улучшению жилищных условий в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», на основании предусмотренного этой программой трехстороннего договора, заключенного между Министерством сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области, муниципальным учреждением здравоохранения – работодателем М.В.Алисовой и ею самой как получателем социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности, 18 июня 2015 года было выдано свидетельство о предоставлении выплаты в размере 1 082 920 рублей.

Выплата получена заявительницей в соответствии с Положением о порядке предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, которое утверждено постановлением Правительства Ростовской области от 29 января 2014 года № 76 в целях реализации названной федеральной целевой программы, а также подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Ростовской области на 2014–2017

годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Ростовской области от 25 сентября 2013 года № 592 (признано утратившим силу с 1 января 2019 года постановлением Правительства Ростовской области от 17 октября 2018 года № 652). При этом пункт 2.32 Положения (в редакции, действовавшей до внесения в него изменений постановлением Правительства Ростовской области от 12 марта 2018 года № 124), конкретизировавший приведенные правила Типового положения, предусматривал, что жилое помещение оформляется в общую собственность всех членов семьи, указанных в свидетельстве, в срок не более одного года и пяти месяцев с даты выдачи свидетельства (абзац первый), а орган исполнительной власти вправе истребовать в судебном порядке от получателя социальной выплаты средства в размере предоставленных социальных выплат в случае несоблюдения срока, установленного для оформления жилого помещения в собственность (абзац четвертый). С учетом этих предписаний и даты выдачи заявительнице свидетельства жилое помещение, построенное за счет средств социальной выплаты, должно было быть оформлено в общую собственность всех поименованных в свидетельстве членов ее семьи до 18 ноября 2016 года.

М.В.Алисова заключила с гражданкой П., являющейся индивидуальным предпринимателем, договор подряда на строительство трехкомнатного жилого дома на принадлежащем заявительнице земельном участке. Летом 2015 года часть полученных средств социальной выплаты вместе с привлеченными заявительницей кредитными средствами были перечислены подрядчику, но П. не исполнила условия договора – дом не возвела. В июле 2016 года М.В.Алисова осуществила возврат неиспользованных средств социальной выплаты в сумме 484 196 рублей.

В ноябре 2016 года заявительница, ссылаясь на недобросовестное поведение подрядчика, обратилась в прокуратуру Ростовской области с просьбой принять меры по привлечению П. к ответственности за мошенничество, а в адрес министра сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области и главы района – с просьбой перенести на более поздний срок исполнение обязательств по трехстороннему договору. В ответ на

обращение Министерство указало, что порядок предоставления социальных выплат регламентирован законом и предполагает оформление права собственности в пределах одного года и пяти месяцев.

6 февраля 2017 года Министерство направило в адрес М.В.Алисовой претензию с требованием в срок до 13 февраля 2017 года представить документы о государственной регистрации права собственности на всех членов семьи. В ответ на претензию заявительница сообщила о невозможности выполнить требование в связи с неисполнением П. обязательств по договору подряда. 30 марта 2017 года решением Песчанокопского районного суда Ростовской области удовлетворен иск М.В.Алисовой к П., договор подряда расторгнут, взыскана стоимость оплаченных и невыполненных работ в размере 598 290 рублей, а также неустойка, компенсация морального вреда и штраф за нарушение установленного законом добровольного порядка удовлетворения требований потребителя. 8 июля 2017 года в отношении П. возбуждено исполнительное производство. Однако судебное решение до настоящего времени не исполнено.

Решением Песчанокопского районного суда Ростовской области от 3 июля 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда от 7 сентября 2017 года, по требованию Министерства сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области с М.В.Алисовой взысканы денежные средства в размере использованной суммы социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья, а именно 598 724 рубля (в счет возмещения средств федерального и областного бюджетов – 308 980 рублей и 289 744 рубля соответственно). Определениями судьи Ростовского областного суда от 23 марта 2018 года и судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2018 года заявительнице отказано в передаче кассационных жалоб для рассмотрения в судебных заседаниях судов кассационной инстанции. В письме заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 27 июля 2018 года указано на отсутствие оснований для несогласия с отказом в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной

коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. В ходе рассмотрения дела судами первой и апелляционной инстанций заявительница, возражая против иска, ссылаясь на ряд обстоятельств, которые, по ее мнению, свидетельствуют о ее добросовестности, отсутствии ее вины в нарушении срока для оформления права собственности на жилое помещение.

На основании решения Песчанокопского районного суда Ростовской области от 3 июля 2017 года в отношении М.В.Алисовой возбуждены два исполнительных производства, в рамках которых обращено взыскание на ее заработную плату; удержание денежных средств производится ежемесячно в размере 50 процентов от ее дохода. Приговором Егорлыкского районного суда Ростовской области от 5 ноября 2019 года индивидуальный предприниматель П. признана виновной в мошенничестве, в том числе по эпизоду хищения денежных средств у М.В.Алисовой, и осуждена по части третьей статьи 159 УК Российской Федерации к лишению свободы на три года шесть месяцев условно с испытательным сроком четыре года.

1.2. По мнению заявительницы, оспариваемые нормы, воспроизведенные в нормативном акте Правительства Ростовской области, противоречат статьям 6 (часть 2), 7, 19 (части 1 и 2), 38, 40, 45 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, допускают взыскание в полном объеме денежных средств полученной социальной выплаты, если нарушен срок для регистрации права собственности на жилое помещение, без учета конкретных обстоятельств, обусловивших нарушение, ставя возможность реализации участниками соответствующей программы права на социальную выплату в зависимость лишь от факта соблюдения указанного срока, что не отвечает конституционному принципу равенства лиц, относящихся к одной категории.

2. Пункт 3 части первой статьи 3, часть первая статьи 96 и статья 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», конкретизирующие статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, дают гражданину право обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих

конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. Нормативный же акт Правительства Российской Федерации – согласно правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 27 января 2004 года № 1-П и других решениях, – может быть проверен по жалобе гражданина в порядке конституционного судопроизводства, если он принят во исполнение полномочия, возложенного на Правительство Российской Федерации федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и если именно на основании такого уполномочия Правительство Российской Федерации непосредственно осуществило правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (абзацы третий и пятый части первой статьи 13) предусматривает, что Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию. Наряду с иными, его нормативными актами, как следует из Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», осуществляется правовое регулирование отношений в сфере развития сельского хозяйства (статья 2). В частности, Правительство Российской Федерации утверждает государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия – документ, определяющий цели и главные направления развития сельского хозяйства и регулирования этих рынков на среднесрочный период, финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий (части 1 и 2 статьи 8 данного Федерального закона).

Такая программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717. В рамках ее реализации – учитывая, что устойчивое развитие сельских территорий является одной из

основных целей государственной аграрной политики (пункт 2 части 2 статьи 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства»), – Правительство Российской Федерации Постановлением от 15 июля 2013 года № 598 утвердило федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», включая в качестве приложения к ней Типовое положение о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам. Таким образом, нормы названного Типового положения могут выступать предметом проверки Конституционного Суда Российской Федерации.

2.1. По смыслу пункта 4 статьи 43 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность действующих нормативных актов и отказывает в принятии жалобы к рассмотрению, если акт, конституционность которого оспаривается, отменен или утратил силу, за исключением случаев, когда он продолжает применяться к правоотношениям, возникшим в период его действия.

Хотя Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598 признано утратившим силу с 1 января 2018 года (Постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 года № 1544), мероприятия утвержденной им федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» продолжают осуществляться в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1243). В настоящее время содержание оспариваемых норм воспроизведено в абзацах первом и четвертом пункта 29 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам

(приложение № 1 к Правилам 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; данные Правила, в свою очередь, являются приложением № 11 к названной Государственной программе, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717).

Кроме того, положения указанной федеральной целевой программы, включая оспариваемые, подлежали учету органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при принятии региональных программ, направленных на устойчивое развитие сельских территорий (пункт 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598). Правило, обеспечивающее учет ее положений, в настоящее время интегрированных в названную Государственную программу, установлено пунктом 5 Постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717. Нормативные акты субъектов Российской Федерации по вопросам реализации программ развития сельских территорий содержат аналогичные оспариваемым нормы и продолжают действовать, как это имеет место в Ростовской области. Постановление Правительства Ростовской области от 29 января 2014 года № 76 сохраняет силу, а нормы, аналогичные оспариваемым, закреплены в пункте 2.35 утвержденного им Положения (в действующей редакции).

Как следует из имеющихся в распоряжении Конституционного Суда Российской Федерации материалов, уполномоченные органы продолжают применять оспариваемые положения к отношениям, возникшим до 1 января 2018 года, а значит, утрата ими силы не является препятствием для рассмотрения настоящего дела.

2.2. В судебных постановлениях, принятых по делу заявительницы, содержится лишь общая отсылка к Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598 как нормативному основанию соответствующих правовых актов Ростовской области. Однако отсутствие в

данных судебных постановлениях прямой ссылки на оспариваемые нормы не свидетельствует о том, что они не применялись в деле М.В.Алисовой, являвшейся участницей федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». Как следует из пункта 2 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 (приложение № 3 к этой программе), социальные выплаты на строительство (приобретение) жилья должны предоставляться гражданам в порядке и на условиях, установленных Типовым положением, нормы которого оспаривает заявительница. Утвержденное же постановлением Правительства Ростовской области от 29 января 2014 года № 76 Положение о порядке предоставления таких социальных выплат воспроизводит указанные условия и закрепляет срок для оформления права собственности на жилое помещение (пункт 2.32 Положения в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела заявительницы, и пункт 2.35 в действующей редакции).

2.3. Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» абзацы первый и четвертый пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой они, будучи воспроизведены в нормативных актах субъекта Российской Федерации, служат основанием для решения судом вопроса о взыскании по иску органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации с гражданина – получателя социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности денежных средств в размере предоставленной социальной выплаты в связи с тем, что право

собственности граждан на жилое помещение не зарегистрировано в срок, установленный нормативным актом субъекта Российской Федерации.

3. Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемой правосудием, гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод (статьи 2 и 18; статья 46, часть 1). Право на судебную защиту, признаваемое и гарантируемое в соответствии с Конституцией Российской Федерации и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, не подлежит ограничению (статья 17, часть 1; статья 56, часть 3, Конституции Российской Федерации). Это предполагает наличие возможности реализовать его в полном объеме и добиться эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости. Будучи универсальным правовым средством защиты прав и свобод человека и гражданина, право на судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод. Гарантии судебной защиты должны носить всеобъемлющий характер, с тем чтобы конституционные права и свободы были не иллюзорными, а реально действующими.

Такие гарантии, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2008 года № 9-П, распространяются и на сферу гражданско-правовых отношений, и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере. Следовательно, права и законные интересы граждан подлежат судебной защите с учетом существа спорных правоотношений независимо от основания их возникновения и источников их правового регулирования, причем – по смыслу Конституции Российской Федерации – не только в том случае, когда за защитой своих прав в суд обращается сам гражданин, но и когда судебное разбирательство инициировано публичным субъектом правоотношений, в которых он участвует.

3.1. Согласно статье 40 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище, причем органы государственной власти и местного

самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище, а малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Из этого вытекает обязанность государства способствовать реализации гражданами данного права, которое рассматривается международным сообществом в качестве одного из элементов права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека и статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Оказание государством помощи гражданам, не имеющим жилья или нуждающимся в улучшении жилищных условий, посредством предоставления им социальных выплат за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации отвечает провозглашенным статьей 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации целям социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В свою очередь, Жилищным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления субсидий для приобретения или строительства жилых помещений (пункт 2 статьи 2).

Положения, касающиеся конституционного права на жилище, находят отражение и в установленных Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» правовых основах государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий (часть 2 статьи 1). Данный Федеральный закон относит обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения,

повышения уровня его жизни, оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве, к основным целям государственной аграрной политики (пункт 2 части 2 статьи 5). Эти цели принимаются во внимание при разработке государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, при формировании федеральных целевых программ по ее конкретным направлениям и программ субъектов Российской Федерации для реализации положений федеральных нормативных актов по вопросам сельского хозяйства (статьи 8 и 9).

Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», исходя из направленности государственной политики в области развития сельских территорий на замедление процессов их депопуляции и повышение уровня жизни сельского населения, предусматривала в качестве основных целей создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности и – посредством внедрения благоприятных инфраструктурных условий – стимулирование инвестиционной активности в агропромышленном комплексе, а равно содействие созданию высокотехнологичных рабочих мест на селе, активизацию участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов, формирование позитивного отношения к селу и сельскому образу жизни. Достижение заявленных целей должно было обеспечиваться, кроме прочего, за счет удовлетворения потребностей сельского населения, включая молодые семьи и молодых специалистов, в благоустроенном жилье.

Закрепленные в разделе II названной программы цели государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий направлены на реализацию предписаний Конституции Российской Федерации о праве на жилище (статья 40), развитии человеческого потенциала (статья 34, часть 1; статья 37, часть 1), достоинстве личности (статья 21, часть 1) и приобретают характер конституционно значимых, исходя из чего осуществление конкретных мероприятий программы невозможно в отрыве от данных целей и вопреки им.

Имея в виду, что в силу статьи 72 (пункт «к» части 1) Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, принимая нормативные акты, также не вправе игнорировать данные цели и допускать применение положений нормативных актов субъектов Российской Федерации в противоречии с ними.

Мероприятия названной программы по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, предполагалось осуществлять путем, в частности, предоставления социальных выплат за счет средств федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации на строительство и приобретение жилья в сельской местности. При этом возможность таких мероприятий в конкретном субъекте Российской Федерации обуславливалась наличием региональной программы, их предусматривающей, которая вместе с тем должна была учитывать и в допустимых пределах конкретизировать соответствующие положения федеральной целевой программы (пункт 3 Постановления Правительства Российской Федерации «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», пункты 2 и 3 приложения № 3 к ней).

Исходя из общности направлений, целевых установок и мероприятий аграрной политики Российской Федерации и Ростовской области как ее субъекта, Правительство Ростовской области постановлением от 29 января 2014 года № 76 утвердило Положение о порядке предоставления социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам. Названное Положение закрепило основные параметры данного программного мероприятия, аналогичные сформулированным в Типовом положении о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам.

3.2. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, законодатель, реализуя экономическую и социальную политику, располагает достаточно широкой свободой усмотрения и вправе выбирать способы и инструменты правового регулирования, необходимые для решения приоритетных социально-экономических задач (определения от 1 октября 2009 года № 1128-О-О, от 9 ноября 2017 года № 2515-О и от 20 декабря 2018 года № 3245-О). При этом усмотрение законодателя в вопросе регулирования тех или иных общественных отношений подчинено принципам равенства, справедливости и соразмерности ограничения прав и свобод, а также требованиям определенности правового регулирования, в том числе в правовых последствиях, им порождаемых, и гарантиях, которыми наделяется то или иное лицо (Постановление от 18 июля 2019 года № 29-П).

Принципы правовой определенности и поддержания доверия к закону и действиям государства, необходимость создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и условий для реализации права на жилище предопределяют недопустимость произвольного установления оснований для взыскания с граждан денежных средств, полученных ими в качестве социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности. Такая выплата представляет собой безвозмездную меру социальной поддержки, носящую целевой характер. С учетом ее правовой природы само по себе введение срока для регистрации права собственности на построенное (приобретенное) жилое помещение призвано стимулировать получателей выплаты к своевременному и должному ее использованию, а возврат ее средств по требованию компетентного органа публично-правового образования не может быть признан неприемлемым, если действия получателя выплаты входят в противоречие с теми целями, для достижения которых она предоставлена. В то же время гражданам, действующим добросовестно и использующим полученную выплату по целевому назначению – для строительства (приобретения) жилья, должна быть обеспечена возможность в разумных пределах предвидеть последствия своего

поведения и быть уверенными в неизменности приобретенных прав и обязанностей.

При этом правовое регулирование отношений, связанных с реализацией права на жилище, в том числе с использованием средств социальной выплаты, должно обеспечивать каждому гарантированную статьями 45 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации государственную, включая судебную, защиту данного конституционного права, которой надлежит быть полной и эффективной. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал на необходимость исследования судами фактических обстоятельств конкретного дела по существу и недопустимость установления одних лишь формальных условий применения нормы, – иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту оказалось бы серьезно ущемленным (постановления от 12 июля 2007 года № 10-П, от 13 декабря 2016 года № 28-П, от 10 марта 2017 года № 6-П, от 11 февраля 2019 года № 9-П и др.). Формальный подход тем более не должен допускаться в делах, в которых гражданин в отношениях с органами публичной власти выступает как слабая сторона и в которых применение правовых норм без учета всех обстоятельств дела может привести к тому, что его имущественное положение будет значительно ухудшено – вопреки целям социального государства, призванного создавать условия для достойной жизни и свободного развития граждан.

Нормы абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, не ограничивают круг доказательств, которые могут представляться получателем средств социальной выплаты для подтверждения того, что эти средства использовались по целевому назначению и что получатель этих средств реализовал все свои возможности для постройки (приобретения) жилья и регистрации права собственности на него в срок, предусмотренный нормативным актом субъекта Российской Федерации. Отраженная в судебном решении оценка доказательств, позволяющих, в частности, определить причину отсутствия регистрации права

собственности, констатировать факт целевого использования средств социальной выплаты, установить действия, предпринятые ее получателем, и иные значимые для дела обстоятельства, выступает одним из проявлений дискреционных полномочий суда, необходимых для осуществления судебной власти, что, однако, не предполагает возможности оценки судом доказательств произвольно и в противоречии с законом.

Соответственно, нормы, регулирующие основания взыскания с граждан денежных средств в размере полученной ими социальной выплаты, во всяком случае не должны толковаться судами сугубо формально, без исследования и учета всех обстоятельств дела и оценки действий получателя выплаты.

3.3. Буквальное содержание оспариваемых норм предполагает возможность взыскания с граждан в судебном порядке денежных средств в размере полученной социальной выплаты, если по истечении определенного срока за гражданами не зарегистрировано право собственности на жилое помещение, для строительства (приобретения) которого выплата была предоставлена. Между тем отсутствие записи о регистрации права собственности по истечении этого срока может быть и не связано с отказом получателя выплаты от ее использования по целевому назначению. При этом основным условием ее предоставления является выполнение получателем (членом молодой семьи, молодым специалистом) обязательства работать у работодателя по трудовому договору (осуществлять индивидуальную предпринимательскую деятельность в муниципальном образовании) не менее пяти лет со дня получения социальной выплаты (пункт 43 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам).

Принимая во внимание конституционно значимые цели предоставления социальной выплаты, отсутствие записи о регистрации права собственности на жилое помещение, построенное (приобретенное) за счет средств выплаты, в срок, установленный нормативным актом субъекта Российской Федерации, не может быть достаточным и безусловным основанием для удовлетворения

требования уполномоченного органа о взыскании денежных средств в размере полученной выплаты независимо от уважительности причин отсутствия указанной записи в случае целевого использования выплаты получателем и соблюдения им иных условий, на которых она предоставлена. Не может производиться взыскание денежных средств с гражданина, если он проявил заботливость и осмотрительность в той степени, которая требовалась от него как получателя выплаты и участника гражданско-правовых отношений, связанных со строительством (приобретением) жилья, в том числе по договору строительного подряда, и если он предпринял все зависящие от него меры для создания (передачи ему) жилого помещения и регистрации права собственности на данное помещение в установленный срок. При этом совершение контрагентом гражданина, в частности продавцом жилого помещения или подрядчиком, противоправных действий не может само по себе предопределять вывод о разумности и осмотрительности получателя выплаты. Не должна игнорироваться и достаточность установленного срока для строительства (приобретения) жилого помещения исходя из выбранного гражданином способа реализации потребности в жилище.

Взыскание денежных средств в размере предоставленной выплаты при подтверждении ее расходования по целевому назначению и при исполнении гражданином обязательства осуществлять трудовую деятельность в соответствии с заключенным соглашением, по которому выплата предоставляется, только ввиду отсутствия записи о регистрации права собственности на жилое помещение по истечении определенного срока исказило бы саму суть рассматриваемых правоотношений. При подобном подходе предоставление выплаты на строительство (приобретение) жилья утрачивало бы характер меры социальной поддержки граждан, избравших место жительства в сельской местности. Напротив, их имущественное положение в этой ситуации было бы ухудшено, притом что речь идет о лицах, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий. Это не согласуется с фундаментальными правовыми принципами, из которых, как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, вытекает

необходимость обеспечения государством разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы поддерживался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению (постановления от 16 июля 2008 года № 9-П, от 17 апреля 2019 года № 18-П и др.).

4. Таким образом, абзацы первый и четвертый пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – предполагают, что принятое по иску органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации решение суда о взыскании с получателя социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности денежных средств в размере предоставленной социальной выплаты в случае неосуществления им регистрации права собственности на жилое помещение в срок, определенный нормативным актом субъекта Российской Федерации, должно основываться на установлении и исследовании всех имеющих значение для разрешения дела обстоятельств, в том числе причин пропуска этого срока, разумности и осмотрительности действий получателя социальной выплаты, соблюдения им условий ее использования, предусмотренных нормативными актами и договором о ее предоставлении. Одно лишь отсутствие регистрации права собственности на жилое помещение по истечении определенного срока не может быть основанием для удовлетворения соответствующих требований, поскольку это означало бы сугубо формальный подход к отправлению правосудия и судебной защите прав граждан и вступало бы в противоречие со статьями 18 и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

Следовательно, при пересмотре судебных постановлений по делу М.В.Алисовой, при вынесении которых данные нормы применены в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом,

выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, суд также должен установить и оценить все имеющие значение для разрешения дела обстоятельства, связанные с использованием средств социальной выплаты.

Правительство Российской Федерации с учетом Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, не лишено возможности внести в регулирование соответствующих отношений изменения, позволяющие учитывать все обстоятельства, связанные с отсутствием регистрации права собственности на жилое помещение по истечении установленного срока, и предусмотреть дифференциацию таких сроков в зависимости от выбранного гражданином способа реализации потребности в жилище, а также предусмотреть механизм, обеспечивающий переход к Российской Федерации и (или) субъектам Российской Федерации – в пределах выплаченных сумм социальной выплаты – требования к ответственному за причинение получателю социальной выплаты убытков лицу, в отношении которого возбуждено исполнительное производство и которым решение суда частично или полностью не исполнено, если во взыскании денежных средств с получателя социальной выплаты было отказано.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать абзацы первый и четвертый пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – они предполагают, что решение суда по иску

органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о взыскании с получателя социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности денежных средств в размере предоставленной социальной выплаты в случае, если ее получатель не осуществил регистрацию права собственности на жилое помещение в срок, определенный нормативным актом субъекта Российской Федерации, должно приниматься на основе установления и исследования всех имеющих значение для разрешения дела обстоятельств, в том числе причин пропуска данного срока, разумности и осмотрительности действий получателя социальной выплаты, соблюдения им условий ее использования, предусмотренных нормативными актами и договором о ее предоставлении.

2. Конституционно-правовой смысл абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданки Алисовой Марины Владимировны, вынесенные на основании абзацев первого и четвертого пункта 30 Типового положения о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам Российской Федерации, проживающим в сельской местности, в том числе молодым семьям и молодым специалистам, в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 2-П