

7

1



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 66-АПГ13-4

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

город Москва

24 апреля 2013 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Пирожкова В.Н.,  
судей Калининой Л.А. и Ксенофоновой О.А.  
при секретаре Тихонове М.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по апелляционной жалобе Томилова М. [REDACTED] Ю. [REDACTED] на решение Иркутского областного суда от 13 декабря 2012 года об отказе Томилову М. [REDACTED] Ю. [REDACTED] в удовлетворении заявления о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими с момента принятия отдельных положений Закона Иркутской области от 13 июля 2011 года № 57-ОЗ «О порядке представления отдельным категориям граждан жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма и предоставления им единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в Иркутской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., представителя Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области Сыденовой О.Г., просившей решение оставить без изменения, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда первой инстанции законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 199, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

### у с т а н о в и л а :

согласно пункту 10 части 2 статьи 3 Закона Иркутской области от 13 июля 2011 года № 57-ОЗ «О порядке представления отдельным категориям



граждан жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма и предоставления им единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в Иркутской области в перечень документов, прилагаемых гражданами к заявлению о предоставлении жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма, поданному в уполномоченный орган, включено обязательство об освобождении и сдаче жилого помещения, используемого по договору социального найма, органу, предоставившему им данное жилое помещение, или о безвозмездном отчуждении жилого помещения в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность по форме, установленной уполномоченным органом (в случае, если гражданин проживает на основании договора социального найма в жилом помещении, находящемся в государственном или муниципальном жилищных фондах и (или) жилом помещении, принадлежащем ему и (или) членам его семьи на праве собственности).

Пунктом 1 части 3 статьи 4 названного Закона Иркутской области в перечень документов для предоставления единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в случае использования гражданином социальной выплаты для приобретения жилого помещения дополнительно включён договор купли-продажи приобретаемого жилого помещения, зарегистрированный в установленном законодательством порядке.

Томилов М.Ю. обратился в суд с заявлением о признании недействующими со дня принятия данных региональных норм, ссылаясь на их противоречие части 1 статьи 3, пункту 14 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Федеральному закону от 8 декабря 2010 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» и полагая, что оспариваемое им правовое регулирование установлено с превышением нормотворческой компетенции субъекта Российской Федерации и нарушением жилищных прав, поскольку оспариваемые положения Областного закона для реализации права на получение социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения предписывают вторично сдать жилое помещение, занимаемое в настоящее время по договору социального найма, в которое он был вселён с членами его семьи после увольнения с военной службы, своими родителями. Однако при увольнении с военной службы им уже сдано Министерству обороны жилое помещение, в котором заявитель проживал совместно с членами его семьи в период военной службы, в связи с чем в 1998 году был поставлен на учёт нуждающихся в обеспечении жильём по избранному месту жительства в городе Иркутске.

Заявитель утверждал, что единовременная денежная выплата должна предоставляться до заключения договора купли-продажи. Включение



оспариваемыми положениями статьи 4 Областного закона в перечень дополнительных документов для получения единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения договора купли-продажи жилого помещения, зарегистрированного в установленном законодательством порядке, создаёт препятствия в реализации права на обеспечение жильём.

Представитель Законодательного Собрания Иркутской области Церлюк Т.В., представитель Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области Кислова М.С. выразили свои возражения против удовлетворения заявления Томилова М.Ю.

Решением Иркутского областного суда от 13 декабря 2012 года заявление оставлено без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Томилов М.Ю. просит решение суда первой инстанции отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

Относительно апелляционной жалобы прокурором, участвующим в деле, поданы возражения о несостоятельности её доводов и законности судебного постановления.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалоб в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассматривает дело в пределах доводов, изложенных в апелляционных жалобах, возражениях относительно жалоб, и не лишён возможности в интересах законности проверить решение суда первой инстанции в полном объёме (статья 327<sup>1</sup> Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под законностью, как это следует из содержания статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодатель понимает правильное рассмотрение и разрешение дела в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Основаниями для отмены в апелляционном порядке являются обстоятельства, перечисленные в статье 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Изучив доводы апелляционных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного суда Российской Федерации полагает решение не подлежащим отмене ввиду отсутствия таких оснований.

Гражданин, считающий, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией



Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части. Суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления (часть 1 статьи 251, часть 1 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Из обстоятельств дела усматривается, что Томилов М.Ю. в период с 31 июля 1975 года проходил действительную военную службу в Вооруженных Силах, имеет продолжительность военной службы свыше 21 года и был уволен в запас по ограниченному состоянию здоровья. При увольнении в запас Томилов М.Ю. сдал занимаемую им в период прохождения военной службы двухкомнатную квартиру Министерству обороны Российской Федерации.

Распоряжением председателя Комитета по управлению Октябрьским округом от 27 июля 1998 года № 525 Томилов М.Ю. с семьёй из 4 человек был включён в список офицеров запаса, нуждающихся в обеспечении жильём.

Согласно письму заместителя министра строительства, дорожного хозяйства Иркутской области от 27 октября 2011 года № 59-37-4784/11 Томилову М.Ю. отказано приказом Министерства строительства, дорожного хозяйства Иркутской области от 26 октября 2011 года № 46-мпр «Об обеспечении жилыми помещениями» в обеспечении жилым помещением в форме предоставления единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в связи с неполным предоставлением документов, указанных в части 2 статьи 3 Закона Иркутской области от 13 2011 года №57-ОЗ - обязательства об освобождении и сдаче жилого помещения.

Суд, отказывая Томилову М.Ю. в удовлетворении заявленных требований обоснованно пришёл к выводу о том, что региональный законодатель, принимая оспариваемое заявителем правовое регулирование, действовал в пределах компетенции и не снизил уровень правовых гарантий военнослужащих в социальной сфере, установленный Федеральным законом от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (с последующими изменениями).

В соответствии с частью 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации определённым в законе категориям граждан, нуждающихся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.



Социальная защита, социальное обеспечение и жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаемые по предметам совместного ведения законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (пункты «ж» и «к» части 1 статьи 72, часть 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В силу статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации государство гарантирует военнослужащим предоставление жилых помещений или выделение денежных средств на их приобретение в порядке и на условиях, которые устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Обеспечение жилыми помещениями граждан, уволенных с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более и которые до 1 января 2005 года были приняты органами местного самоуправления на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, и совместно проживающих с ними членов их семей осуществляется за счёт средств федерального бюджета по выбору гражданина, уволенного с военной службы, в форме предоставления: жилого помещения в собственность бесплатно; жилого помещения по договору социального найма; единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения (пункты 1 и 2.1 статьи 15).

Обеспечение жилым помещением военнослужащих - граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счёт средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путём выдачи государственных жилищных сертификатов. Право на обеспечение жилым помещением на данных условиях предоставляется указанным гражданам один раз. Документы о сдаче жилых помещений Министерству обороны Российской Федерации (иному федеральному органу исполнительной власти, в котором федеральным законом предусмотрена военная служба) и снятии с регистрационного учёта по прежнему месту жительства представляются указанными гражданами и совместно проживающими с ними членами их семей при получении жилого помещения по избранному месту жительства (пункт 14 статьи 15).

На основании статьи 3 Федерального закона от 8 декабря 2010 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» федеральный законодатель передает органам



государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по обеспечению граждан, указанных в абзаце первом пункта 2.1 статьи 15, абзаце третьем пункта 3.1 статьи 24 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», жилыми помещениями, а именно по предоставлению жилого помещения в собственность бесплатно, по предоставлению жилого помещения по договору социального найма, по предоставлению единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения. Порядок предоставления гражданам, обеспечиваемым жилыми помещениями в соответствии с данным Федеральным законом, жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма и предоставления им единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения определяется законодательством субъектов Российской Федерации.

Анализ оспариваемых норм во взаимосвязи с приведёнными федеральными нормами даёт убедительную основу для вывода о том, что региональный законодатель, устанавливая порядок предоставления отдельным категориям граждан жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма и предоставления им единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в Иркутской области, действовал правомерно, в соответствии с компетенцией, предоставленной федеральным законодательством. Включённое региональным законодателем в перечень документов при предоставлении жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма документа-обязательства об освобождении и сдаче жилого помещения, используемого по договору социального найма, органу, предоставившему им это жилое помещение, или о безвозмездном отчуждении жилого помещения в государственную собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность по форме установленной уполномоченным органом (в случае, если гражданин проживает на основании договора социального найма в жилом помещении, находящемся в государственном или муниципальном жилищных фондах, и (или) жилом помещении, принадлежащем ему и (или) членам его семьи на праве собственности), само по себе не отменяет и не изменяет прав заявителя на предоставление гражданину жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма и предоставления ему единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилья.

Во всяком случае, оспариваемая норма, как это утверждается заявителем, положений, устанавливающих обязанность гражданина при реализации права на получение социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сдавать жилое помещение, в которое он был вселён с членами его семьи после увольнения с военной службы своими родителями, не предполагает.



Иное толкование оспариваемой нормы означает снижение уровня правовых гарантий в жилищной сфере.

Федеральный законодатель гарантировал военнослужащим предоставление жилых помещений, а для граждан, выполнивших возлагавшиеся на них по контракту обязанности военной службы, определил источники и формы обеспечения их жильём и тем самым возложил соответствующие обязанности на субъект Российской Федерации, которые ему надлежит выполнить исходя из предписаний статей 1-4 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

По мысли федерального законодателя, статус военнослужащих есть совокупность прав, свобод, гарантированных государством, а также обязанностей и ответственности военнослужащих, установленных федеральным законом. Социальная защита военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей является функцией государства и предусматривает реализацию их прав, социальных гарантий и компенсаций органами государственной власти, органами военного управления и органами местного самоуправления. Никто не вправе ограничивать военнослужащих, уволенных с военной службы, и членов их семей в правах и свободах, гарантированных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 27 мая 1998 года «О статусе военнослужащих» (с последующими изменениями). Правовые и социальные гарантии военнослужащим, включая меры их правовой защиты, а также материального и иных видов обеспечения, не могут быть отменены или снижены законом субъекта Российской Федерации. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах своих полномочий лишь дополнительные гарантии и компенсации военнослужащим, гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей (статьи 1 и 4 Федерального закона от 27 мая 1998 года «О статусе военнослужащих»).

Доводы Томилова М.Ю. о незаконности отказа в предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения свидетельствуют о неправильном применении Федерального закона от 27 мая 1998 года «О статусе военнослужащих» и не влияют на выводы суда о соответствии оспариваемой нормы федеральному законодательству.

Правильность же отказа в предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в порядке пункта 2.1 статьи 15 и статьи 15.1 названного Федерального закона, не является предметом проверки абстрактного нормоконтроля.

Доводы заявителя о неправомерности установления оспариваемой нормой Областного закона условия о предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилья лишь при наличии договора купли-продажи приобретаемого жилого помещения,



зарегистрированного в установленном порядке, суд правильно признал несостоятельными.

Как вытекает из предписаний пункта 5 статьи 3 Федерального закона № 342-ФЗ, финансовое обеспечение осуществления переданных полномочий производится за счёт субвенций. Общий объём субвенций определяется по утверждённой Правительством Российской Федерации методике расчёта исходя из численности граждан, обеспечиваемых жилыми помещениями в соответствии с Федеральным законом № 342-ФЗ, общей площади жилых помещений, которыми должны быть обеспечены указанные граждане, и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, определяемой федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, для каждого субъекта Российской Федерации.

Субвенции зачисляются в установленном для исполнения федерального бюджета порядке на счета бюджетов субъектов Российской Федерации и носят целевой характер.

Очевидно, что при таком положении включение пунктом 1 части 3 статьи 4 оспариваемого Областного закона в перечень документов, прилагаемых к заявлению о предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, договора купли-продажи жилого помещения, зарегистрированного в установленном законом порядке, суд обосновано расценил в качестве способа контроля за целевым использованием субъектом Российской Федерации бюджетных средств переданных ему из федерального бюджета а не в качестве прав заявителя на обеспечение жилым помещением, на чём фактически настаивает Томилов М.Ю.

Других доводов, влекущих отмену решения суда первой инстанции по основаниям, предусмотренным статьёй 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в апелляционной жалобе заявителя не приводится.

Исходя из изложенного, руководствуясь статьями 193, 199, 327, 328, 329, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**о п р е д е л и л а:**

решение Иркутского областного суда от 13 декабря 2012 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Томилова М. [ ] Ю. [ ] - без удовлетворения.

Председательствующий  
Судьи