



ОПРЕДЕЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фролова Данила Николаевича на нарушение его конституционных прав подподпунктом «б» подпункта 10 пункта 2 Изменений, вносимых в Республиканскую программу государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы, утвержденных Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 сентября 2013 года № 419

город Уфа

« 17 » мая 2018 года

Конституционный Суд Республики Башкортостан в составе председательствующего судьи В.М. Крылова, судей Р.Р. Каримовой, Ф.Р. Муратшина,

заслушав в заседании заключение судьи Ф.Р. Муратшина, проводившего на основании статьи 44 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» предварительное изучение обращения,

установил:

1. В своем обращении в Конституционный Суд Республики Башкортостан гражданин Д.Н. Фролов просит проверить конституционность подподпункта «б» подпункта 10 пункта 2 Изменений, вносимых в Республиканскую программу государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы,

утвержденных Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 13 сентября 2013 года № 419 «О внесении изменений в Республиканскую программу государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы».

Оспариваемым положением абзац второй пункта 4.7 Порядка предоставления социальных выплат участникам подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы в Республике Башкортостан (Приложение №1 к Республиканской программе государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28 апреля 2011 года № 131 «О Республиканской программе государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы») изложен в новой редакции. В дополнение к ранее закрепленным требованиям, новая редакция установила, что в формируемые администрацией муниципального образования Республики Башкортостан списки молодых семей – участников названной подпрограммы, изъявивших желание получить социальные выплаты в планируемом году, в первую очередь включаются молодые семьи, имеющие 3 и более детей, по дате принятия органом местного самоуправления решения о признании молодой семьи участником подпрограммы.

По мнению заявителя, исполнение данного дополнительного требования на практике ведет к постоянному пополнению списков молодых семей – участников подпрограммы за счет первоочередного включения в них многодетных семей, что фактически делает невозможным получение социальных выплат иными молодыми семьями – участниками подпрограммы, поскольку эти семьи все время отодвигаются в очереди. Тем самым, считает Д.Н. Фролов, оспариваемое им положение нарушает его конституционные права и конституционные права других молодых семей – участников подпрограммы, имеющих менее трех детей.

2. В Республике Башкортостан каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти Республики Башкортостан и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (статья 46 Конституции Республики Башкортостан).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 72, пункты «ж» и «к» части 1) социальная защита, включая социальное обеспечение, жилищное законодательство, находятся 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 (статья 76, часть 2).

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относит решение вопросов социальной поддержки семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), малоимущих граждан, организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг. По данным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (подпункт 24 пункта 2 и пункт 3.1 статьи 26.3).

Жилищное законодательство Российской Федерации состоит из Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (часть 2 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 2 статьи 2 Жилищного кодекса Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, для чего, в частности, используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений.

Руководствуясь положением Жилищного кодекса Российской Федерации (часть 6 статьи 5) о том, что 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 данного Кодекса, принятых в соответствии с этим Кодексом других федеральных законов, республиканский законодатель принял Закон Республики Башкортостан от 2 декабря 2005 года № 250-з «О регулировании жилищных отношений в Республике Башкортостан».

Кроме того для оказания государственной поддержки молодым семьям, в том числе и в решении жилищного вопроса, в Республике Башкортостан также принят Закон от 24 июля 2002 года № 350-з «О государственной поддержке молодых семей в Республике Башкортостан». При этом под

государственной поддержкой молодых семей понимается совокупность экономических, социальных и правовых мер, принимаемых органами государственной власти Республики Башкортостан, направленных на стимулирование создания и сохранения молодых семей, защиту их прав и улучшение демографической ситуации в Республике Башкортостан (статья 1). Целями государственной поддержки молодых семей являются: обеспечение условий и стимулов для создания, укрепления и сохранения молодых семей; повышение рождаемости и улучшение демографической ситуации в Республике Башкортостан; создание правовых и социальных гарантий для молодых семей в целях обеспечения защиты их прав и законных интересов; материально-техническое, финансовое, кадровое и научно-методическое обеспечение деятельности государственных органов по поддержке молодых семей; содействие деятельности органов и организаций по поддержке молодых семей, взаимодействие с ними (статья 3).

Порядок предоставления молодым семьям субсидий и иных форм государственной поддержки по улучшению жилищных условий, согласно части четвертой статьи 7 Закона Республики Башкортостан «О государственной поддержке молодых семей в Республике Башкортостан», определяется Правительством Республики Башкортостан.

3. В целях комплексного решения проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающих доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем, 17 сентября 2001 года Постановлением Правительства Российской Федерации № 675 была утверждена Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002 – 2010 годы. Аналогичная федеральная целевая программа, рассчитанная на новый пятилетний срок (2011 – 2015 годы), была утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 года № 1050. И в 2015 году путем внесения соответствующих изменений в вышеназванное Постановление Правительства Российской Федерации № 1050 утверждена Федеральная

целевая программа «Жилище» на 2015 – 2020 годы (Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2015 года № 889).

Все перечисленные федеральные целевые программы «Жилище» включают в себя отдельную подпрограмму «Обеспечение жильем молодых семей» и Правила предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение жилья в рамках реализации указанной подпрограммы. Целью названной подпрограммы является государственная поддержка в решении жилищной проблемы молодых семей, признанных в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий. К ее задачам отнесены предоставление молодым семьям – участникам подпрограммы социальных выплат на приобретение жилья экономкласса или строительство жилого дома экономкласса; создание условий для привлечения молодыми семьями собственных средств, дополнительных финансовых средств кредитных и других организаций, предоставляющих жилищные кредиты и займы, в том числе ипотечные, для приобретения жилья или строительства жилого дома экономкласса.

3.1. В целях реализации вышеназванной подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище», а также руководствуясь Законом Республики Башкортостан «О государственной поддержке молодых семей в Республике Башкортостан», Правительство Республики Башкортостан своим Постановлением от 28 апреля 2011 года № 131 утвердило Республиканскую программу государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы.

Раздел 4 названной Республиканской программы «Участники реализации программы» определяет, что право на участие в Программе имеют молодые семьи, признанные в установленном порядке нуждающимися в жилых помещениях и отвечающие следующим условиям: молодая семья – семья, возраст супругов в которой не превышает 35 лет, либо неполная семья, состоящая из одного молодого родителя, возраст которого не

превышает 35 лет, и одного или более детей; наличие у молодой семьи доходов либо иных денежных средств, достаточных для оплаты расчетной (средней) стоимости жилья в части, превышающей размер предоставляемой государственной поддержки.

Приложением № 1 к данной Республиканской программе является Порядок предоставления социальных выплат участникам подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы в Республике Башкортостан (далее – Порядок). Согласно его пункту 1.6 участником подпрограммы может быть молодая семья, в том числе молодая семья, имеющая одного и более детей, где один из супругов не является гражданином Российской Федерации, а также неполная молодая (состоящая из одного молодого родителя, являющегося гражданином Российской Федерации, и одного или более детей), соответствующая следующим условиям:

а) возраст каждого из супругов либо одного родителя в неполной молодой семье на день принятия органом исполнительной власти Республики Башкортостан решения о включении молодой семьи – участника подпрограммы в список претендентов на получение социальной выплаты в планируемом году не превышает 35 лет;

б) молодая семья признана нуждающейся в жилом помещении в соответствии с пунктом 1.7 Порядка;

в) наличие у молодой семьи доходов, позволяющих получить кредит, либо иных денежных средств, достаточных для оплаты расчетной (средней) стоимости жилья в части, превышающей размер предоставляемой социальной выплаты.

Пункт 4.7 Порядка регламентирует процедуру составления списков молодых семей, изъявивших желание стать участниками подпрограммы и получить социальные выплаты в планируемом году. В частности, в первоначальной редакции абзаца второго названного пункта закреплялось, что в первую очередь в указанные списки включаются молодые семьи –

участники подпрограммы, поставленные на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий до 1 марта 2005 года (в соответствии с датой признания молодой семьи нуждающейся в улучшении жилищных условий). Однако 13 сентября 2013 года Правительство Республики Башкортостан своим Постановлением № 419 «О внесении изменений в Республиканскую программу государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы» утвердило указанные в жалобе заявителя Изменения, вносимые в Республиканскую программу государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2011 – 2015 годы, которыми абзац второй пункта 4.7 был дополнен требованием о том, что в первоочередном порядке в списки молодых семей – участников подпрограммы включаются также молодые семьи, имеющие 3 и более детей, по дате принятия органом местного самоуправления решения о признании молодой семьи участником подпрограммы.

Конституционный Суд Республики Башкортостан в ходе предварительного изучения обращения гражданина Д.Н. Фролова установил, что введение Правительством Республики Башкортостан оспариваемой заявителем нормы о первоочередном включении в списки участников подпрограммы молодых семей, имеющих 3 и более детей, было обусловлено необходимостью приведения собственных актов в соответствие с изменившимися требованиями федерального законодательства. Так, положение о необходимости первоочередного включения в списки участников названной подпрограммы многодетных молодых семей (то есть имеющих 3 и более детей) впервые было введено в пункт 21 Правил предоставления молодым семьям социальных выплат на приобретение (строительство) жилья и их использования (Приложение № 3 к подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 годы) Постановлением Правительства Российской

Федерации от 22 ноября 2012 года №1204. В первоначальной же редакции вышеуказанных Правил такое требование отсутствовало.

Необходимость обеспечения соответствия содержания актов Правительства Республики Башкортостан, принятых по вопросам реализации Республиканской программы государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, положениям федерального законодательства вытекает из того, что указанная Республиканская программа является частью федеральной целевой программы «Жилище». Это в свою очередь означает необходимость обеспечения единых подходов по предоставлению молодым семьям социальных выплат на приобретение или строительства жилья из общих источников финансирования.

Конституционным Судом Республики Башкортостан также установлено, что 31 декабря 2014 года Правительством Республики Башкортостан принято Постановление № 686, которым утверждена государственная программа «Развитие строительного комплекса и архитектуры Республики Башкортостан». Данная программа рассчитана на период с 2015 по 2020 годы и направлена на обеспечение предоставления социальных выплат нуждающимся категориям граждан в соответствии с законодательством, в том числе и молодым семьям. Указанная программа включает в себя в качестве отдельного Приложения (№ 10) Порядок предоставления социальных выплат молодым семьям – участникам подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015 – 2020 годы в Республике Башкортостан. Абзац второй пункта 6.1 названного Порядка также содержит оспариваемое Д.Н. Фроловым положение о первоочередном включении в списки молодых семей – участников подпрограммы, изъявивших желание получить социальные выплаты в планируемом году, молодых семей, имеющих 3 и более детей.

Таким образом, оспариваемое заявителем положение о первоочередном включении многодетных молодых семей, имеющих 3 и более детей, в списки

молодых семей – участников подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» Республиканской программы государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, являющейся частью федеральной целевой программы «Жилище», не имеет характер нововведения, а его установление Правительством Республики Башкортостан вызвано требованиями федерального законодательства.

3.2. Исследование представленных Конституционному Суду Республики Башкортостан материалов показало, что вопрос о конституционности введенного на федеральном уровне требования о первоочередном включении в списки многодетных молодых семей, изъявивших желание получить социальную выплату на приобретение или строительство жилья по названной программе, уже был предметом рассмотрения как Конституционного Суда Российской Федерации, так и судов общей юрисдикции.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что «требование о предоставлении социальных выплат на приобретение жилья непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, условия их выплаты определяются федеральным законодателем и (или) Правительством Российской Федерации в рамках их компетенции (определения от 27 мая 2010 года №738-О-О, от 19 октября 010 года № 1333-О-О, от 14 июля 2011 года № 988-О-О, от 16 июля 2013 года № 1195-О и др.)». Исходя из этого, в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 года № 2813-О указано, что «Закрепив в названных Правилах право молодых семей на получение за счет средств федерального бюджета социальной выплаты и определив условия его возникновения, Правительство Российской Федерации было вправе, как это следует из статей 38 (часть 1), 40 и 114 (пункты «в», «ж» части 1) Конституции Российской Федерации, учитывая финансовые возможности государства и иные факторы, предусмотреть условия предоставления указанной социальной выплаты, включая определение ее получателей и

очередности». В результате Конституционным Судом Российской Федерации был сделан вывод о том, что оспариваемое нормативное положение, закрепившее приоритет молодых семей, имеющих 3 и более детей, наряду с участниками подпрограммы, поставленными на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, не может рассматриваться как нарушающее конституционные права.

Анализ материалов судебной практики также свидетельствует о наличии аналогичного подхода и у судов общей юрисдикции при рассмотрении подобных дел (Решение Верховного Суда Российской Федерации от 8 сентября 2015 года № АКПИ 15-727).

Исходя из изложенного, руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 3, частью 1 статьи 4, пунктом «а» части 2 статьи 38, частью 1 статьи 42, пунктом «б» части 1 статьи 46, частью 2 статьи 74 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», Конституционный Суд Республики Башкортостан

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фролова Данила Николаевича, поскольку она не отвечает требованиям Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан», в соответствии с которыми обращение может быть признано допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Республики Башкортостан по данному обращению не может быть пересмотрено иным судом.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Ведомостях Государственного Собрания – Курултая, Главы и Правительства Республики Башкортостан» и на «Официальном интернет-портале правовой информации Республики Башкортостан» (www.npa.bashkortostan.ru).

№ 108-О



Конституционный Суд
Республики Башкортостан