

О ПОРЯДКЕ ПРИЗНАНИЯ ГРАЖДАН МАЛОИМУЩИМИ В ЦЕЛЯХ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ ЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ ИЗ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№6П от 28 сентября 2011 года

по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области части 3 статьи 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 года №617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма»

Уставный Суд Калининградской области в составе: председателя А. В. Куликова, судей В. А. Багалина, Т. А. Карпенко, Г. В. Корнюшенкова, Ю. А. Кузьева, с участием сторон:

– представителя заявителя – О. Н. Афремовой,
– представителя Калининградской областной Думы как органа, принявшего правовой акт, подлежащий проверке, – А. В. Петрак;

– представителя Губернатора Калининградской области как должностного лица, подписавшего правовой акт, подлежащий проверке, – Н. В. Дьячковой,

руководствуясь подпунктом 2 пункта 3 статьи 52 Устава (Основного Закона) Калининградской области, подпунктом 1 пункта 3 статьи 4, статьями 36, 83, 84, 85, 86 Закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области части 3 статьи 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 года №617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма».

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение гражданки И. А. Гутник в форме запроса. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Уставу (Основ-

ному Закону) Калининградской области оспариваемые заявителем нормы.

Заслушав сообщение судьи – докладчика Т. А. Карпенко, объяснения представителей сторон: О. Н. Афремовой, Н. В. Дьячковой, А. В. Петрак, мнение приглашенных в судебное заседание: эксперта – кандидата юридических наук С. В. Лонской, представителей: Уполномоченного по правам человека в Калининградской области – С. Ю. Лариной, В. К. Хомича, прокуратуры Калининградской области – Е. Б. Латушкиной, исследовав представленные документы и материалы дела, Уставный Суд Калининградской области

установил:

1. Гражданка Гутник Ирина Анатольевна обратилась в Уставный Суд с запросом о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области части 3 статьи 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 года №617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма» (далее – Закон Калининградской области №617).

Указанными положениями Закона Калининградской области №617 установлено, что оценка стоимости транспортных средств в составе общей стоимости имущества, учитываемого в целях признания граждан малоимущими, определяется в зависимости от ставок транспортного налога. При этом размер налоговой

ставки (в рублях), уплачиваемой за транспортное средство, считается равным 0,1 процента стоимости транспортного средства и высчитывается путем умножения налоговой ставки на 1000.

Ссылаясь на нормы Конституции Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации (пункт 3 статьи 13, статья 49), пункт 9.4 Методических рекомендаций, утвержденных приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 25 февраля 2005 года №17, статью 8 Закона Калининградской области №617, исходя из положений пункта 2 статьи 7, пункта 1 статьи 59 Устава (Основного Закона) Калининградской области, заявитель считает, что оспариваемые положения не в полной мере соответствуют действующему федеральному законодательству. Установленная формула расчета, по мнению заявителя, не отражает реальную стоимость имущества, находящегося в собственности граждан, что влечет отказ в признании их малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма.

Руководствуясь своей позицией, изложенной в обращении, и требованиями Закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области», заявитель просит Уставный Суд признать положения части 3 статьи 9 Закона Калининградской

области №617 не соответствующими пункту 1 статьи 2, подпунктам 1, 3 пункта 1 статьи 7, пунктам 1, 3, 4 статьи 15 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

В ходе судебного заседания представитель заявителя О. Н. Афремова подтвердила правовую позицию и требования, изложенные в обращении.

Представитель Калининградской областной Думы А. В. Петрак в судебном заседании поддержала позицию, изложенную в письменном отзыве областной Думы, заключающуюся в том, что часть 3 статьи 9 Закона Калининградской области №617 не содержит противоречий Уставу (Основному Закону) Калининградской области. Правовое регулирование направлено на обеспечение прав малоимущих граждан на получение жилья. Указала на неправильное понимание правоприменителем положений части 3 статьи 9 Закона Калининградской области №617 при расчете стоимости транспортного средства, принадлежащего члену семьи заявителя.

Представитель Губернатора Калининградской области Н. В. Дьячкова также поддержала позицию, изложенную в письменном отзыве, о том, что часть 3 статьи 9 Закона Калининградской области №617 не противоречит федеральному законодательству, обеспечивает соблюдение прав граждан. При этом подчеркнула, что Закон Калининградской области №617 принят в рамках полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации, федеральное законодательство не содержит конкретных норм о том, какие критерии должны использоваться при определении стоимости транспортных средств. Субъект Российской Федерации, самостоятельно определяя указанные критерии, должен руководствоваться тем, что они должны быть объективными и разумными. Также указала на неправильное применение оспариваемой нормы администрацией городского округа «Город Калининград».

Эксперт С. В. Лонская в судебном заседании изложила основные выводы, содержащиеся в экспертном заключении, отметила, что при осуществлении правового регулирования спорных правоотношений нарушены принципы правовой определен-

ности и равноправия субъектов правовых отношений.

Представители Уполномоченного по правам человека в Калининградской области С. Ю. Ларина, В. К. Хомич высказали мнение о том, что в рассматриваемом случае оспариваемая норма Закона Калининградской области №617 приводит к ограничению конституционного права на жилище жителей Калининградской области, претендующих на статус малоимущих граждан и имеющих в собственности транспортные средства, что противоречит Уставу (Основному Закону) Калининградской области.

Представитель прокуратуры Калининградской области Е. Б. Латушкина отметила, что Закон Калининградской области №617 принят Калининградской областной Думой в пределах предоставленных полномочий, часть 3 статьи 9 не противоречит федеральному законодательству и Уставу (Основному Закону) Калининградской области. Кроме того, указала, что прокуратурой Калининградской области проведена проверка применения администрации городского округа «Город Калининград» оспариваемых положений Закона Калининградской области №617 и направлено соответствующее представление об устранении выявленных нарушений законодательства.

В соответствии с пунктом 2 статьи 70 Закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области» Уставный Суд принимает постановление по делу и дает заключение только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, легитимность которой подвергается сомнению. При принятии решения Уставный Суд не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения части 3 статьи 9 Закона Калининградской области №617.

2. Как следует из положений пункта 1 статьи 7 Устава (Основного Закона) Калининградской области, деятельность органов государственной власти Калининградской области осуществляется в соответствии с принципами приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства Конституции Российской

Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с положениями статьи 15 Устава (Основного Закона) Калининградской области в Калининградской области обеспечивается реализация и государственная защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами (пункт 1); обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина – основная обязанность органов государственной власти Калининградской области, их должностных лиц (пункт 3); органы государственной власти Калининградской области в пределах своих полномочий обязаны создавать условия для реализации прав и свобод человека и гражданина на территории Калининградской области (пункт 4).

Статьей 69 Устава (Основного Закона) Калининградской области установлено, что в Калининградской области создаются условия для достойной жизни людей, развития социальной сферы, повышения уровня и качества жизни человека, оказания мер поддержки социально незащищенным категориям населения.

2.1. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным правовым государством, в котором гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина и политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (часть 1 статьи 1, часть 1 статьи 7, статья 18, части 1 и 2 статьи 19).

Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях (Постановление от 16 декабря 1997 года №20-П, Определение от 15 февраля 2005 года №17-О, Определение от 12 апреля 2011 года №551-О-О), обозначенные в Конституции Российской Федерации цели социальной политики Российской Федерации предопределяют обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности и обеспечении им нормальных условий существования. Эти конституционные начала взаимоот-

ношений личности, общества и государства в социальной сфере распространяются и на отношения, связанные с осуществлением права на жилище, которое получило, в том числе международно-правовое признание в качестве одного из необходимых условий гарантирования права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека, статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

Конституция Российской Федерации, закрепляя в статье 40 право каждого на жилище, одновременно возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанность по созданию условий для осуществления данного права (часть 2), при этом она предусматривает, что малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (часть 3).

2.2. 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, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (пункт «к» части 1 статьи 72, части 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации (части 2 и 6 статьи 5) жилищное законодательство состоит из настоящего Кодекса, принятых в соответствии с Кодексом других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, норма-

тивных 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 вышеуказанного Кодекса, принятых в соответствии с его нормами других федеральных законов.

Как указано в части 2 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, законом соответствующего субъекта Российской Федерации устанавливается порядок признания граждан малоимущими. Пунктом 3 статьи 13 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено определение 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 отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно подпункту «б» пункта 1 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статье 22 Устава (Основного Закона) Калининградской области, подпункту 2 пункта 1 статьи 7 Уставного закона Калининградской области «О Калининградской областной Думе» к полномочиям Калининградской областной Думы отнесено осуществление законодательного регулирования по предметам ведения Калининградской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Калининградской области.

Таким образом, Калининградской областной Думой может быть принят закон, содержащий нормы, устанавливающие порядок определения размера дохо-

да, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимость 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. При принятии указанного закона законодатель обязан обеспечить государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, федеральными законами, к числу которых относится право на жилище, и создать условия для его реализации указанной категорией граждан с учетом предоставленных им дополнительных конституционных гарантий.

3. Конституционное право граждан на жилище относится к основным правам человека и заключается, в том числе в предоставлении жилища из государственного, муниципального и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище. Признание (или непризнание) гражданина малоимущим – юридический факт, который влечет за собой правовые последствия, связанные с возникновением, изменением или прекращением указанных субъективных прав.

Как указывается в части 2 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, данный Кодекс определяет основания признания граждан малоимущими, а также основания и порядок признания малоимущих граждан нуждающимися в предоставлении жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма. При этом принадлежность граждан к категории малоимущих устанавливается в зависимости от их материального положения, определенного с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

3.1. Закон Калининградской области №617 устанавливает порядок признания граждан малоимущими в целях постановки их на учет и предоставления малоимущим гражданам, признан-

ным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма.

Статьей 7 указанного Закона установлено, что в целях признания граждан малоимущими и нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма учитывается стоимость имущества, находящегося в собственности таких граждан и членов их семьи и подлежащего налогообложению. Согласно законодательству о налогах и сборах к имуществу, находящемуся в собственности членов семьи и подлежащему налогообложению, в том числе относятся транспортные средства, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, правовое регулирование установления порядка определения стоимости указанного имущества, в том числе транспортных средств, должно обеспечивать определение реального материального положения граждан. Учет реального материального положения граждан в свою очередь является одним из элементов правового регулирования процесса признания гражданина малоимущим и тем самым оказывает существенное влияние на жилищные правоотношения в части института социального найма жилья, реализацию прав граждан на жилище и их дополнительные гарантии, предусмотренные частью 3 статьи 40 Конституции Российской Федерации.

3.2. Частью 3 статьи 9 Закона Калининградской области №617 установлено, что оценка стоимости транспортных средств определяется в зависимости от ставок транспортного налога. При этом размер налоговой ставки (в рублях), уплачиваемой за транспортное средство, считается равным 0,1 процента стоимости транспортного средства и высчитывается путем умножения налоговой ставки на 1000. Таким образом, приведенными нормами установлена прямая зависимость определения стоимости транспортных средств от ставок транспортного налога.

Вместе с тем, как следует из положений части 1 статьи 53 Налогового кодекса Российской Федерации, налоговая база

представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. Налоговая ставка представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы.

Согласно статье 361 Налогового кодекса Российской Федерации налоговые ставки транспортного налога устанавливаются законами субъектов Российской Федерации соответственно в зависимости от мощности двигателя, тяги реактивного двигателя или валовой вместимости транспортного средства в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства, один килограмм силы тяги реактивного двигателя, одну регистровую тонну транспортного средства или одну единицу транспортного средства. Перечень транспортных средств, являющихся объектом налогообложения транспортным налогом, установлен в пункте 1 статьи 358 Налогового кодекса Российской Федерации. В зависимости от вида транспортного средства законодатель устанавливает и налогооблагаемую базу, которая представляет собой технические характеристики транспортного средства: мощность двигателя, тягу реактивного двигателя или валовую вместимость транспортного средства в расчете на одну лошадиную силу мощности двигателя транспортного средства и другие характеристики, указанные в статье 359 Налогового кодекса Российской Федерации.

Из приведенных положений Налогового кодекса Российской Федерации следует, что налоговая ставка транспортного налога является производной от налоговой базы. Применительно к транспортному налогу налогооблагаемая база представляет собой технические характеристики транспортного средства. Технические характеристики могут служить составной частью цены транспортного средства и, следовательно, влиять на его стоимость. Однако цена транспортного средства складывается из многих параметров и не может определяться только его техническими характеристиками.

Таким образом, налоговая ставка транспортного налога не может служить основанием для определения стоимости транспортного средства при признании гражданина малоимущим.

На основании изложенного Уставный Суд приходит к выводу, что правовое регулирование определения стоимости транспортного средства в составе общего имущества, подлежащего налогообложению, установленное частью 3 статьи 9 Закона Калининградской области №617, не позволяет определить его фактическую стоимость и не обеспечивает учета реального материального положения граждан с целью признания их малоимущими.

Такое правовое регулирование не соответствует цели данных правоотношений, не обеспечивает защиту права граждан – жителей Калининградской области – на жилище, закрепленного Конституцией Российской Федерации, препятствует созданию условий для реализации указанного права, получившего международно-правовое признание в качестве одного из необходимых условий гарантирования права на достойный жизненный уровень, и не соответствует положениям пунктов 1, 3, 4 статьи 15, статьи 69 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

Согласно положениям пункта 1 статьи 70 Закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области» Уставный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

При принятии данного решения Уставный Суд исходит из того, что применение оспариваемых заявителем положений оказывает непосредственное влияние на реализацию гражданами конституционного права на жилище.

Из конституционных принципов правового государства, справедливости и равенства всех перед законом вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение и не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике. Данная правовая позиция выражена в ряде Постановлений Конституционного Суда Российской Федерации.

Федерации (от 25 апреля 1995 года №3-П, от 5 июля 2001 года №11-П, от 11 ноября 2003 года №16-П, от 31 мая 2005 года №6-П, от 14 июля 2005 года №8-П и других).

Оценивая обстоятельства дела, Уставный Суд приходит к выводу, что формула расчета стоимости транспортного средства, установленная частью 3 статьи 9 Закона Калининградской области №617, изложена недостаточно ясно и четко, что порождает неоднозначное ее толкование при применении, создает возможность для принятия субъективных решений.

При принятии оспариваемых норм нарушены общие принципы деятельности органов государст-

венной власти: приоритета прав и свобод человека и гражданина, верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, закрепленные в статье 7 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

На основании изложенного и руководствуясь подпунктом 1 пункта 3 статьи 4, статьями 68, 69, 70, 71, 75, 83, 84, 85, 86 Закона Калининградской области «Об Уставном Суде Калининградской области», Уставный Суд Калининградской области

постановил:

1. Признать часть 3 статьи 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 года №617 «О

порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма» не соответствующей положениям пункта 1 статьи 7, пунктов 1, 3, 4 статьи 15, статьи 69 Устава (Основного Закона) Калининградской области.

2. Настоящее Постановление окончательно, обжалованию не подлежит и вступает в силу немедленно со дня провозглашения.

3. Настоящее Постановление подлежит опубликованию в порядке, установленном законодательством Калининградской области.

<http://www.ustavsudklgd.ru/judgment/regulations/pos611.htm>

Прокуратура Алтайского края

Окончание.

Начало на с. 7, 21.

капитального строительства, что напрямую противоречит Лесному кодексу РФ, не соответствует целевому назначению лесов, нарушает права граждан на благоприятную окружающую среду Алтайским природоохранным прокурором в Центральный районный суд г. Барнаула было направлено заявление о признании названных Правил в части недействующими. Решением суда требования прокурора удовлетворены.

По мерам прокурорского реагирования в 2011 г. отменены незаконные муниципальные правовые акты, нарушавшие права субъектов предпринимательской деятельности. Такие правовые акты по-прежнему выявлялись при регулировании земельных, бюджетных отношений, в сфере лицензирования розничной продажи алкогольной продукции, распоряжения муниципальной собственностью, осуществления градостроительной деятельности, перевозки пассажиров и др.

К примеру, Положение об организации работы неста-

ционарных объектов мелко-розничной торговой сети на территории муниципального образования г. Яровое Алтайского края, утвержденное постановлением администрации г. Яровое, содержало нормы, согласно которым срок действия договора аренды земельного участка мог быть продлен на основании заявления заинтересованного лица при условии предъявления им документа, подтверждающего оплату за последние периоды аренды.

Имели место факты издания незаконных актов в сфере муниципальной службы. По протесту прокурора Алтайского района из постановления администрации района «О порядке формирования резерва управленческих кадров» исключены нормы, ограничивающие доступ граждан к поступлению на муниципальную службу.

В 2011 г. горрайпрокурами выявлено 235 муниципальных правовых актов, которые могли повлечь коррупциогенные действия или решения субъектов правоприменения. В большей сте-

пени они содержали такие коррупциогенные факторы, как широта дискреционных полномочий, позволяющая должностному лицу действовать по усмотрению в зависимости от обстоятельств, использование формулировок с неясным содержанием.

Так, Положением о порядке предоставления земельных участков, находящихся в границах муниципального образования Усть-Калманский район, закреплялось право органов местного самоуправления «при необходимости» для решения вопроса предоставления земельного участка истребовать у граждан иные документы, помимо входящих в установленный данным правовым актом перечень документов, что позволяло им действовать по своему усмотрению при выделении земельных участков. По требованию прокурора района нормативный акт изменен.

Основными причинами выявляемых в нормативных правовых актах органов местного самоуправления и их проектах нарушений феде-

рального законодательства являются несвоевременный учет положений действующего законодательства при разработке проектов нормативных правовых актов; отсутствие мониторинга муниципальных актов в связи с изменением законодательства.

В этой связи в 2011 г. по инициативе прокуроров городов и районов края к дисциплинарной ответственности за нарушения в сфере нормотворческой деятельности (за наличие пробелов в правовом регулировании, непредоставление в органы юстиции сведений об опубликовании (обнародовании) уставов муниципальных образований, некачественную подготовку проектов нормативных актов и др.) привлечено 87 должностных лиц органов местного самоуправления.

Прокурор отдела по надзору за законностью правовых актов юрист 1 класса О. В. Серова 01 Марта 2012 г.
http://www.prok-altai.ru/clarification/list_doc/