

По жалобе муниципального образования - городского округа "Город Чита" на нарушение конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"

Определение · № 250-О-П · от 05.02.2009 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе муниципального образования - городского округа

"Город Чита" на нарушение конституционных прав и свобод

абзацем вторым пункта 1 статьи 8 Федерального закона

"О дополнительных гарантиях по социальной поддержке

детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"

город Санкт-Петербург 5 февраля 2009 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей

Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова,

С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Стрекозова,

О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи С.Д.Князева, проводившего на основании статьи

41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение жалобы городского округа "Город Чита",

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации муниципальное образование - городской округ "Город Чита" просит признать противоречащим статьям 7, 10, 12, 72 (пункт "ж" части 1) и 133 Конституции Российской Федерации абзац второй пункта 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", согласно которому дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Как следует из представленных материалов, решением Центрального районного суда города Читы

от 9 марта 2007 года, вынесенным по иску прокурора Читинской области, на администрацию

городского округа "Город Чита" была возложена обязанность предоставить жилые помещения

гражданам Н.В.Андрусовой и В.В.Андрусовой - лицам из числа детей, оставшихся без попечения

родителей. В связи с отсутствием у данного муниципального образования свободных жилых

помещений определением того же суда от 15 октября 2007 года, оставленным без изменения

судебной коллегией по гражданским делам Читинского областного суда от 28 ноября 2007 года,

способ исполнения указанного решения был изменен: Н.В.Андрусовой и В.В.Андрусовой

постановлено выделить из бюджета городского округа "Город Чита" денежные средства в размере,

равном стоимости жилых помещений. Определением Читинского областного суда от 10 января 2007

года по надзорной жалобе администрации городского округа "Город Чита" в истребовании дела для

рассмотрения в надзорной инстанции отказано.

По мнению заявителя, абзац второй пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, возлагает обеспечение указанных в нем лиц жилой площадью на органы местного самоуправления, что недопустимо даже при условии последующего возмещения за счет бюджета субъекта Российской Федерации понесенных муниципальными образованиями расходов: органы местного самоуправления могли бы отвечать за реализацию данной обязанности, только если были бы наделены в установленном законом порядке соответствующими государственными полномочиями; в противном случае нарушается их самостоятельность, гарантированная статьей 132 Конституции Российской Федерации.

2. Конституция Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, для чего, в частности, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7). Защиту семьи, материнства, отцовства и детства, а также социальную защиту, включая социальное обеспечение, Конституция Российской Федерации относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "ж" части 1), что предполагает возложение ответственности за реализацию социальной функции государства как на федеральные органы государственной власти, так и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе в социальной сфере, общие принципы разграничения полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Исходя из требований его статьи 26-1 полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, а также федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями (пункт 3), которые должны устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок и источники финансирования осуществления соответствующих полномочий и не могут одновременно возлагать аналогичные полномочия и на федеральные органы государственной власти, и на органы местного самоуправления (пункт 4). Разрешение вопросов социальной поддержки детей-сирот, безнадзорных детей и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствии с подпунктом 24 пункта 2 статьи 26-3 данного Федерального закона отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств субъектов Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Федеральный закон "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", имеющий целью конкретизацию государственных полномочий субъектов Российской Федерации в указанной сфере, регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением и обеспечением органами государственной власти дополнительных гарантий по социальной защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (статья 2).

В частности, данный Федеральный закон предусматривает обязанность обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, вне очереди жилой площадью не

ниже установленных социальных норм после окончания их пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, органами исполнительной власти по месту жительства (абзац второй пункта 1 статьи 8), при этом дополнительные гарантии по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляемые в соответствии с действующим законодательством, обеспечиваются и охраняются государством (статья 4) и являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, за исключением дополнительных гарантий для детей, обучающихся в федеральных государственных образовательных учреждениях, которые являются расходными обязательствами Российской Федерации (статья 5).

Названные положения Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" конкретизируются в жилищном законодательстве. Так, согласно части 3 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации отдельным категориям граждан, определенным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации (в данном случае - детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей) жилые помещения по договору социального найма предоставляются из жилищного фонда Российской Федерации или жилищного фонда субъекта Российской Федерации.

Из абзаца второго пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" во взаимосвязи с другими приведенными законоположениями следует, таким образом, что предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, является государственным полномочием субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, возлагается на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, одним из принципов деятельности которых в силу подпункта "ж" пункта 1 статьи 1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" является самостоятельное осуществление принадлежащих им полномочий. В соответствии с этим законами ряда субъектов Российской Федерации (Приморский край, Хабаровский край, Сахалинская область, Москва, Санкт-Петербург и др.) обязанность по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, возлагается на те или иные исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

3. Конституция Российской Федерации, закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации, устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется, в пределах своих полномочий самостоятельно, а его органы не входят в систему органов государственной власти (статья 12).

Местное самоуправление, согласно Конституции Российской Федерации, обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130, часть 1), оно гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133), его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, решают иные вопросы местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их

осуществления материальных и финансовых средств (статья 132).

Из статьи 132 Конституции Российской Федерации, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 30 ноября 2000 года N 15-П, следует, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями может осуществляться только законодателем - федеральным или субъекта Российской Федерации - и только в форме закона с учетом установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статьи 71, 72 и 73).

Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". В соответствии с частью 6 его статьи 19 наделение органов муниципальной власти отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации осуществляется законами субъектов Российской Федерации, которые в обязательном порядке должны содержать: 1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями; 2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий; 3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации, включая региональные государственные минимальные социальные стандарты; 4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня; 5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий; 6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль; 7) условия и порядок прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. Согласно части 7 той же статьи положения законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год при условии, что законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление таких полномочий.

В развитие указанных предписаний Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 86) устанавливает, что расходные обязательства, возникающие у муниципального образования в связи с осуществлением переданных ему полномочий, исполняются за счет и в пределах субвенций, специально предоставленных из бюджета субъекта Российской Федерации.

Такой порядок является обязательным во всех случаях. Соответственно, частью 4 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации закреплено, что определенным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации категориям граждан жилые помещения из муниципального фонда могут предоставляться органами местного самоуправления лишь при условии наделения их в установленном законом порядке государственными полномочиями на обеспечение указанных категорий граждан жилыми помещениями.

Из приведенных законоположений следует, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, вне очереди жилыми помещениями не ниже установленных социальных норм

может быть возложено на органы местного самоуправления только в случае наделения их соответствующими полномочиями в порядке, установленном Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Такому подходу отвечает практика значительной части субъектов Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Алтай, Республика Тыва, Республика Удмуртия, Ставропольский край, Архангельская область, Владимирская область, Омская область, Ростовская область, Ханты-Мансийский автономный округ и др.).

4. Таким образом, само по себе нормативное положение, закрепленное в абзаце втором пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей", согласуется с положениями Конституции Российской Федерации, ее статей 7, 10, 12, 72 и 133, и не нарушает гарантированную его самостоятельность местного самоуправления, так как возлагает обязанности по осуществлению государственного полномочия по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации и не допускает возможности их передачи органам местного самоуправления без принятия в установленном федеральным законом порядке закона субъекта Российской Федерации о наделении органов муниципальной власти соответствующими полномочиями.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43, частью четвертой статьи 71, частью первой статьи 79 и статьей 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. Абзац второй пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" в системе действующего правового регулирования предполагает, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся под опекой (попечительством), не имеющих закрепленного жилого помещения, вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных нормативов после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, является государственным полномочием субъекта Российской Федерации, осуществляется исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации по месту жительства таких детей и может быть возложено на органы местного самоуправления только с соблюдением установленного федеральным законом порядка наделения их соответствующими государственными полномочиями.

Конституционно-правовой смысл указанного законоположения, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать жалобу муниципального образования - городского округа "Город Чита" не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Правоприменительные решения по делу заявителя, основанные на абзаце втором пункта 1 статьи 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 250-О-П