

Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации Шалинского городского округа на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 2, пунктом 5 статьи 12, пунктом 10 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзацем вторым части 5 статьи 20 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

Определение · № 1508-О · от 06.06.2019 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации Шалинского городского округа на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 2 статьи 2, пунктом 5 статьи 12, пунктом 10 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации и абзацем вторым части 5 статьи 20 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 6 июня 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи Г.А.Гаджиева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы администрации Шалинского городского округа,

установил:

1. Администрация Шалинского городского округа (Свердловская область) оспаривает конституционность следующих положений Жилищного кодекса Российской Федерации : пункта 2 статьи 2, согласно которому органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе 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;

пункта 5 статьи 12, согласно которому к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области жилищных отношений относится определение иных категорий граждан (помимо малоимущих граждан) в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации;

пункта 10 части 1 статьи 14, согласно которому к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся иные вопросы (кроме перечисленных в пунктах 1 - 9 3), отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, данным Кодексом , другими федеральными законами, а также

законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

В жалобе также оспаривается конституционность абзаца второй части 5 статьи 20 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", согласно которому органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

1.1. Как следует из представленных материалов, решением Шалинского районного суда Свердловской области от 16 июня 2016 года были удовлетворены иски прокурора, заявленные в интересах муниципального образования Шалинский городской округ к администрации данного муниципального образования, о признании незаконными муниципальной долгосрочной целевой программы "Обеспечение жильем отдельных категорий граждан на территории Шалинского городского округа на 2012 - 2015 годы", а также подпрограммы "Обеспечение жильем отдельных категорий граждан на территории Шалинского городского округа на 2014 - 2016 годы" муниципальной программы "Социально-экономическое развитие Шалинского городского округа до 2016 года", утвержденных постановлениями администрации Шалинского городского округа. Этим же решением признаны незаконными действия администрации по предоставлению ряду граждан, являющихся муниципальными служащими и работниками муниципальных учреждений, и членам их семей свидетельств на получение социальной выплаты из местного бюджета для обеспечения жильем, общий размер которой составил 1 712 300 рублей. Одновременно удовлетворены иски прокурора к указанным гражданам о взыскании с них выплаченных средств (как неосновательного обогащения) в доход бюджета муниципального образования.

Принимая такое решение, суд исходил из того, что, поскольку федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации, по его мнению, не предусмотрена возможность предоставления социальных выплат в пользу муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений, администрация муниципального образования, принимая названные программу и подпрограмму, вышла за пределы своих полномочий.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда решение суда первой инстанции отменено, прекращено производство по требованиям прокурора о признании незаконными постановлений администрации муниципального образования об утверждении указанных программы и подпрограммы и основанных на них действий; в удовлетворении требований о взыскании сумм неосновательного обогащения отказано.

Постановлением Президиума Свердловского областного суда апелляционное определение отменено, дело направлено на новое апелляционное рассмотрение в ином составе суда. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Свердловского областного суда от 15 июня 2017 года, принятым при новом рассмотрении дела, решение суда первой инстанции оставлено без изменения, а апелляционные жалобы ответчиков - без удовлетворения. Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации заявителю отказано.

1.2. Администрация Шалинского городского округа просит признать оспариваемые законоположения не соответствующими статьям 40 (часть 2), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации, поскольку в силу своей неопределенности они препятствуют органам местного самоуправления в предоставлении дополнительных гарантий муниципальным служащим в виде субсидий для приобретения (строительства) жилых помещений, что, по мнению заявителя, приводит к нарушению прав всего муниципального образования.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в России как социальном государстве, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), каждый имеет право на жилище, а органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления данного права (статья 40, части 1 и 2). В силу этого взаимосвязанные вопросы социальной защиты, жилищного законодательства, установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления статьей 72 (часть 1) Конституции Российской Федерации отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты "ж", "к", "н"), по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2). Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", принятый на основании указанных положений Конституции Российской Федерации, устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации (преамбула). Названный Федеральный закон относит к вопросам местного значения муниципального, городского округа обеспечение проживающих в муниципальном, городском округе и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организацию строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством (пункт 6 части 1 статьи 16). В свою очередь, согласно пункту 2 статьи 2 Жилищного кодекса Российской Федерации, также основанного на приведенных положениях Конституции Российской Федерации и имеющего характер специального правового регулирования по вопросам жилищных правоотношений, органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе 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. В соответствии же с пунктом 10 части 1 статьи 14 данного Кодекса к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся иные вопросы - помимо прямо поименованных в пунктах 1 - 9 3 этой части, - отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации данным Кодексом, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации. Иными словами, перечень таких полномочий не является исчерпывающим.

Кроме того, часть 3 статьи 22 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" предусматривает, что законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии. Указанное положение, по существу, воспроизводится в Законе Свердловской области от 29 октября 2007 года № 136-ОЗ "Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области", согласно части первой пункта 2 статьи 13 которого законами Свердловской области и уставами муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, муниципальным служащим в соответствии с федеральным законом могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

Таким образом, оспариваемые законоположения, действующие во взаимосвязи с иными нормами федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, не препятствуют закреплению в уставе муниципального образования дополнительных - по отношению к прямо поименованным в качестве полномочий органов местного самоуправления - гарантий отдельным категориям граждан, включая муниципальных служащих, в сфере жилищных отношений.

Вместе с тем, по смыслу взаимосвязанных положений части 2 статьи 16 1 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", статьи 31, части 5 статьи 86, частей 3 и 4 статьи 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по аналогичным вопросам (Постановление от 5 апреля 2013 года № 7-П и Определение от 10 октября 2013 года № 1591-О) представительный орган, осуществляя соответствующее правовое регулирование, обязан соблюдать баланс частных и публичных интересов, в том числе принимать во внимание социально-экономическое положение публично-территориального образования и возможности его бюджета, и при определении размера соответствующей выплаты руководствоваться положениями бюджетного законодательства, избегая необходимости перераспределения бюджетных средств в ущерб приоритетным задачам по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения.

3. Оспариваемый заявителем пункт 5 статьи 12 Жилищного кодекса Российской Федерации, который относит к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации определение иных категорий граждан (наряду с признанными малоимущими) в целях предоставления им жилых помещений жилищного фонда Российской Федерации, судами при рассмотрении конкретного дела с его участием не применялся. Что же касается оспариваемого положения части 5 статьи 20 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, то сама по себе ссылка в судебном решении на то или иное законоположение также не означает, что оно применялось судом в деле заявителя (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 29 мая 2012 года № 1031-О, от 28 мая 2013 года № 780-О, от 24 июня 2014 года № 1502-О, от 25 сентября 2014 года № 2216-О и др.). Кроме того, указанные законоположения, вопреки доводам жалобы, непосредственно не регулируют вопросов, связанных с предоставлением жилищных субсидий муниципальным служащим, и, следовательно, прав заявителя не затрагивают, что согласно Федеральному конституционному закону "О Конституционном Суде Российской Федерации" свидетельствует о недопустимости жалобы (статья 97).

3.1. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, выступая в качестве заявителя в конституционном судопроизводстве, призван выражать коллективный интерес граждан - жителей муниципального образования, рассматриваемых в качестве специфической территориальной формы объединения граждан (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 207-О, от 6 октября 2015 года № 2004-О и от 13 марта 2018 года № 591-О). При этом Конституция Российской Федерации в статье 130 гарантирует права на решение вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (часть 1) именно населению, которое реализует эти права в том числе через посредство выборных и других органов местного самоуправления (часть 2). Учитывая, что из Устава Шалинского городского округа, в том числе его статьи 48 "Гарантии для муниципального служащего", не следует, что население муниципального образования в лице его представительного органа сочло возможным предусмотреть субсидию для приобретения (строительства) жилья муниципальным служащим, то нет оснований полагать, что права соответствующего муниципального образования ограничиваются и тем более нарушаются.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы администрации Шалинского городского округа, поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О

Конституционном Суде Российской Федерации" , в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.

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

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
№ 1508-О