

10



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 5-Г06-27

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Пирожкова В.Н.

судей Соловьева В.Н. и Еременко Т.И.

рассмотрела в судебном заседании от 12 апреля 2006 г. дело по заявлению Кравченко А [] В [] об оспаривании части 1 пункта 2 статьи 2 и части 1 пункта 3 статьи 4 Закона города Москвы от 15 января 2003 г. № 22 «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы» (в ред. Законов г.Москвы от 17.12.2003 г. № 76, от 8.12.2004 г. № 83), по ее кассационной жалобе на решение Московского городского суда от 15 сентября 2005 г., которым в удовлетворении заявленного ею требования отказано.

Заслушав доклад по делу судьи Верховного Суда Российской Федерации Соловьева В.Н., объяснения представителя заявительницы адвоката Прейдунова Ю.В., представителей Правительства Москвы и Московской городской Думы Ефремовой А.Б. и Черниговой Н.К., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гермашевой М.М., полагавшей решение суда обоснованным, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

15 января 2003 г. Московской городской Думой был принят Закон № 22 «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы», который был опубликован в газете «Тверская, 13» № 60, 20.05.2003 г., «Вестнике Мэра и Правительства Москвы» № 27, 14.05.2003 г., «Ведомостях Московской городской Думы» № 5 (ст.74), 6.06.2003 г.

Частью 1 пункта 2 статьи 2 данного Закона установлено, что при определении размера общей площади, приходящейся на долю каждого члена семьи, учитываются жилые помещения (доли жилых помещений), в отношении которых граждане и члены их семей обладают самостоятельным правом пользования в соответствии с законодательством, а частью 1 пункта 3 статьи 4 предусмотрено, что принятие на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, производится решением исполнительного органа государственной власти города Москвы с учетом рекомендации общественной жилищной комиссии.

Кравченко А.В. обратился в Московский городской суд с заявлением об оспаривании вышеприведенных положений Закона города Москвы от 15 января 2003 г. № 22 «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы» (в ред. Законов г.Москвы от 17.12.2003 г. № 76, от 8.12.2004 г. № 83), ссылаясь на то, что учет при определении размера общей площади, приходящейся на каждого члена семьи, всех жилых помещений, в том числе и расположенных за пределами города Москвы, является неправомерным, противоречит Жилищному кодексу РФ и ухудшает положение граждан при признании их нуждающимися в улучшении жилищных условий по сравнению с правилами, установленными действующим федеральным законодательством. Оспариваемое заявителем положение о том, что принятие на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий производится решением исполнительного органа государственной власти города Москвы, по его мнению, противоречит Жилищному кодексу РФ и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми решение указанного вопроса отнесено к компетенции органов местного самоуправления, и нарушает его права на осуществление местного самоуправления.

В судебном заседании требования Кравченко А.В. поддержал его представитель Прейдунов Ю.В.

Представители Московской городской Думы Чернигова Н.К., Мэра Москвы Никольская Е.В. против заявленных требований возражали, полагая их необоснованными и противоречащими требованиям закона.

Решением Московского городского суда от 15.09.2005 г. в удовлетворении заявленного требования Кравченко А.В. отказано.

Не соглашаясь с выводами суда, представитель заявителя в кассационной жалобе просит отменить указанное решение, ссылаясь на допущенные судом нарушения норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит постановленное по данному делу решение подлежащим оставлению без изменения по следующим основаниям.

Как установлено в ходе судебного разбирательства, поводом для обращения Кравченко А.В. в суд с указанным заявлением явились следующие обстоятельства.

Он, совместно с матерью, бывшей женой, сыном и дочерью жены проживает в трехкомнатной квартире размером общей площади [] кв.м. по адресу: [], а также имеет в собственности жилой дом, находящийся в дер. [] общей площадью [] кв.м.

Распоряжением главы управы района Котловка Юго-Западного административного округа от 19.05.2005 г. № 02-02-148-РГ заявителю одному отказано в принятии на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, поскольку на него с учетом площади, имеющейся в собственности, приходится более [] кв.м.

Оспаривая часть 1 пункта 2 статьи 2 вышеназванного Закона города Москвы, Кравченко А.В. считал, что норма постановки на учет может определяться только исходя из общей площади жилых помещений, находящихся на территории субъекта, в котором планируется улучшение жилищных условий, а распространение норм Закона одного субъекта на территорию другого является неправомерным.

Действительно, как правильно отмечено судом, оспариваемый заявителем закон устанавливает порядок и условия улучшения жилищных условий москвичей с помощью города, т.е. регулирует вопросы, относящиеся к сфере жилищного законодательства.

В соответствии с п. «к» части 1 ст.72 Конституции РФ жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов.

Согласно п.5 ст.76 Конституции Российской Федерации, положениям статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (в ред. Федеральных законов от 29.07.2000 г. № 106-ФЗ, от 8.02.2001 г. № 3-ФЗ, от 7.05.2002 г. № 47-ФЗ, от 24.07.2002 г. № 107-ФЗ, от 11.12.2002 г. № 169-ФЗ, от 4.07.2003 г. № 95-ФЗ, от 19.06.2004 г. № 53-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 7.06.2000 г. № 10-П, от 12.04.2002 г. № 9-П) законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным за-

конам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Согласно статье 5 Жилищного кодекса РФ жилищное законодательство состоит из настоящего Кодекса, принятых в соответствии с настоящим Кодексом 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.

В этой связи судом правильно обращено внимание на то, 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 настоящего Кодекса, принятых в соответствии с настоящим Кодексом других федеральных законов.

В соответствии с пунктами 3 и 7 статьи 13 Жилищного кодекса РФ установление порядка определения 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, а также определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, относится к компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений.

Анализируя указанные положения закона, суд делает обоснованный и по существу правильный вывод о том, что оспариваемый заявителем закон принят в пределах предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий его законодательным органом.

Перечень оснований признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, предусмотрен статьей 51 Жилищного кодекса РФ. Пунктом 2 части 1 данной нормы установлено, что гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются являющиеся

нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы.

Часть 4 статьи 50 ЖК РФ определяет понятие учетной нормы площади жилого помещения (далее - учетной нормы), которой является минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется уровень обеспеченности граждан общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения согласно части 2 статьи 51 ЖК РФ осуществляется исходя из суммарной общей площади всех указанных жилых помещений, при наличии у гражданина и (или) членов его семьи нескольких жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма и (или) принадлежащих им на праве собственности.

В этой связи следует согласиться с выводом суда о том, что как следует из содержания указанных норм, при определении уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения федеральное законодательство не ограничивает включение в сумму общей площади имеющихся у гражданина жилых помещений пределами лишь одного субъекта, в котором планируется улучшение жилого помещения.

Правильным по существу является и суждение суда относительно утверждения заявителя о том, что использование в оспариваемой им норме понятия «доля жилого помещения» противоречит понятию «часть жилого дома». Не соглашаясь с этим, суд отмечает, что не может служить основанием для признания данной нормы Закона города Москвы противоречащей федеральному законодательству, поскольку по смыслу и содержанию понятие «доля жилого помещения», использованное в Законе города Москвы «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы», соответствует содержанию понятия «часть жилого дома», предусмотренного Жилищным кодексом РФ. Оба понятия использованы в жилищном законодательстве, в том числе и для определения учетной нормы жилого помещения.

При таких обстоятельствах следует признать обоснованными выводы суда о том, что оспариваемое положение части 1 пункта 2 статьи 2 Закона города Москвы от 15 января 2003 г. № 22 «Об улучшении жилищных условий жителей города Москвы» (в ред. Законов г.Москвы от 17.12.2003 г. № 76, от 08.12.2004 г. № 83) полностью соответствует федеральному законодательству следовательно, требование Кравченко А.В. о признании данной нормы противоречащей федеральному закону не подлежит удовлетворению.

Отсутствуют основания и для признания в этом качестве части 1 пункта 3 статьи 4 Закона города Москвы от 15 января 2003 г. № 22 «Об

улучшении жилищных условий жителей города Москвы» (в ред. Законов г.Москвы от 17.12.2003 г. № 76, от 8.12.2004 г. № 83), согласно которой принятие на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, производится решением исполнительного органа государственной власти города Москвы с учетом рекомендации общественной жилищной комиссии.

Судом также достаточно тщательно проверено утверждение заявителя о том, что, данная норма противоречит частям 3 и 5 статьи 52 Жилищного кодекса РФ, в соответствии с которыми принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления (далее - орган, осуществляющий принятие на учет) на основании заявлений данных граждан (далее - заявления о принятии на учет), поданных ими в указанный орган по месту своего жительства. Решение о принятии на учет или об отказе в принятии на учет должно быть принято по результатам рассмотрения заявления о принятии на учет и иных представленных документов органом, осуществляющим принятие на учет.

Следовательно, в силу Жилищного кодекса РФ органом, осуществляющим принятие на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, является орган местного самоуправления, а не орган государственной власти города, как это установлено оспариваемым Законом.

Между тем, частью 2 статьи 14 Жилищного кодекса РФ, определяющей компетенцию органов местного самоуправления в области жилищных отношений установлено, что в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге перечни отнесенных настоящим Кодексом к компетенции органов местного самоуправления вопросов, которые решают органы местного самоуправления на территориях каждого из этих городов, определяются законами данных субъектов Российской Федерации. Иные вопросы, отнесенные настоящим Кодексом к компетенции органов местного самоуправления и не включенные в указанные перечни, решают органы государственной власти данных субъектов Российской Федерации.

Аналогичные положения содержит и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 19.06.2004 г. № 53-ФЗ, от 12.08.2004 г. № 99-ФЗ, от 28.12.2004 г. № 183-ФЗ, от 28.12.2004 г. № 186-ФЗ, от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ, от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ, от 30.12.2004 г. № 211-ФЗ, от 18.04.2005 г. № 34-ФЗ, от 29.06.2005 г. № 69-ФЗ, от 21.07.2005 г. № 93-ФЗ, от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ), согласно которому в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов феде-

рального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Согласно статье 4 Закона города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» (в ред. Законов г.Москвы от 12.03.2003 г. № 16, от 14.05.2003 г. № 25) определение предметов ведения муниципальных образований и регулирование порядка передачи и передача объектов собственности города Москвы в муниципальную собственность относится к полномочиям органов государственной власти города Москвы в области местного самоуправления. Отношения по передаче объектов собственности города Москвы в муниципальную собственность не урегулированы. Поскольку улучшение жилищных условий и предоставление жилых помещений нуждающимся в них производится из жилищного фонда города Москвы и за счет его средств, то и решение о принятии на учет нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений принимается собственником жилищного фонда, от имени которого действует орган исполнительной власти города Москвы.

Судом правильно определено, что такое положение не противоречит и требованиям Жилищного кодекса РФ (часть 2 ст.14 ЖК РФ).

В этой связи обоснованным является и вывод суда о том, что данное положение не затрагивает и не нарушает прав заявителя и на осуществление местного самоуправления, которое в силу ст.130 Конституции РФ осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Согласно ч.1 ст.253 ГПК РФ 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.

Поскольку Московским городским судом установлено указанное обстоятельство, то в удовлетворении заявленного Кравченко А.В. требования отказано обоснованно.

При таких обстоятельствах постановленное по делу решение является законным и обоснованным, в связи с чем подлежащим оставлению без изменения.

Доводы кассационной жалобы не могут быть признаны состоятельными, так как сводятся фактически к иной оценке установленных судом обстоятельств, что недопустимо.

Руководствуясь ст.361 ГПК РФ, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила :

Решение Московского городского суда от 15.09.2005 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Кравченко А.В. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи