



Прокуратура
Российской Федерации

**ПРОКУРАТУРА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Лесной пр., д. 20, корп. 12,
Санкт-Петербург, 194044

Председателю постоянной
комиссии Законодательного
собрания Ленинградской области по
жилищно-коммунальному
хозяйству и топливно-
энергетическому комплексу

Коломыцеву М.В.

15 03.2017 № 22-16-2017

На № _____ от _____



Уважаемый Михаил Владимирович!

Прокуратурой области проведена ревизия проекта областного закона «О порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда Ленинградской области» (далее - Проект).

В ходе ревизии установлено, что положения Проекта не в полной мере соответствуют требованиям законодательства.

Отнесение Конституцией Российской Федерации сферы жилищного законодательства к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункт «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации), а также наделение непосредственно Жилищным кодексом Российской Федерации (далее - ЖК РФ) субъектов Российской Федерации полномочиями в области жилищных отношений (пункт 2 статьи 13 ЖК РФ) и включение в связи с этим в систему жилищного законодательства в Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 5 ЖК РФ) не предполагает произвольного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации предоставленных им федеральным законодателем полномочий.

По смыслу федерального законодательства, 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 ЖК РФ и других федеральных законов (часть 3 статьи 76 Конституции РФ).

В силу части 1 статьи 1 ЖК РФ законодательство субъекта Российской Федерации издается в соответствии с ЖК РФ и основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти субъекта Российской Федерации условий для осуществления гражданами права на жилище, на необходимости беспрепятственного осуществления регулируемых жилищных прав, а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений. Часть 3 этой же статьи ЖК РФ гласит, что жилищные права могут быть ограничены только

АБ № 406211

на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

ЖК РФ, определяя границы и объемы полномочий субъектов Российской Федерации, устанавливает обязательные к исполнению всеми субъектами жилищных отношений, в том числе и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, требования к использованию и назначению специализированного жилищного фонда, к основаниям его предоставления (глава 4 ЖК РФ).

В силу части 3 статьи 19 ЖК РФ специализированный жилищный фонд представляет собой совокупность предназначенных для проживания отдельных категорий граждан и предоставляемых по правилам раздела IV настоящего Кодекса жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов.

Федеральный законодатель в статье 93 ЖК РФ прямо указал на то, что служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с характером их трудовых отношений, помимо прочих с органом государственной власти, государственным унитарным предприятием, государственным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти.

В пункте 3 части 2 статьи 3 Проекта предлагается служебные жилые помещения предоставлять гражданам, находящимся в трудовых отношениях с уполномоченными предприятиями (учреждениями). При этом таковыми в силу части 1 статьи 1 Проекта являются предприятия и учреждения Ленинградской области, уполномоченные Правительством Ленинградской области на принятие решений о предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда.

То есть из числа всех существующих предприятий и учреждений Ленинградской области служебные жилые помещения предлагается предоставляться лишь работникам конкретных учреждений, которые таковые и будут предоставлять.

Между тем, статья 93 ЖК РФ напрямую увязывает назначение специализированных жилых помещений с характером трудовых отношений (их спецификой, особенностью) - как правило, это необходимость проживать в непосредственной близости от места работы.

Устанавливая законом субъекта РФ категории граждан, которым планируется предоставлять служебные жилые помещения, следует принимать во внимание, что указанное федеральное законоположение в его системной связи со ст. 104 ЖК РФ предполагает баланс федерального и регионального законодательства и как следствие, обеспечение уровня правовых гарантий всех физических лиц той или иной категории.

Иное влечет нарушение жилищных прав и интересов граждан, гарантированных Жилищным кодексом РФ, а также свидетельствует о наличии коррупциогенных факторов, указанных в подпункте «в» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (далее - Методика) - выборочное изменение объема прав.

Кроме того, частью 1 статьи 3 Проекта предлагается установить, что служебные жилые помещения предоставляются на период трудовых отношений гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте по месту службы (работы), если иное не установлено этой же статьей Проекта. Однако в силу части 2 статьи 99 ЖК РФ специализированные жилые помещения предоставляются только гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте без каких-либо исключений.

Статья 7 Проекта посвящена предоставлению жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан, к коим отнесены инвалиды с отклонениями в умственном развитии, которые по состоянию здоровья способны проживать самостоятельно и граждане, являющиеся приемными родителями.

При этом согласно части 10 статьи 7 Проекта, жилые помещения для социальной защиты отдельных категорий граждан могут предоставляться приемным родителям, соответствующим совокупности ряда требований, в том числе: состоящих в зарегистрированном браке не менее года (пункт 3), имеющих в пользовании жилое помещение (на основании договора социального найма или на праве собственности) (пункт 4), имеющих опыт воспитания приемных детей, в том числе детей с ограниченными возможностями здоровья не менее 2 лет (пункт 5), имеющих опыт участия в школьных, районных, городских, областных мероприятиях, творческих конкурсах и спортивных соревнованиях приемных родителей и приемных детей (пункт 6), участвующих в мероприятиях по распространению положительного опыта в воспитании приемных детей (пункт 7).

Также согласно части 11 статьи 7 Проекта, на момент подачи заявления о принятии на учет указанной категории граждан, таковые должны воспитывать в приемной семье не менее 3, но не более 8 приемных детей. Частью 12 статьи 7 Проекта предусматривается, что возраст приемных родителей на момент подачи заявления о принятии на учет не должен превышать 50 лет; превышение предельно установленного возраста одним из родителей допускается до достижения им 60 лет, при условии, что возраст второго родителя не превышает 50 лет.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях неоднократно указывал на необходимость исключения любой дифференциации, приводящей к различиям в правах граждан в одной сфере правового регулирования. Любая подобная дифференциация должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе

вытекающим из закреплённого ею принципа равенства (статья 19), в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановление Конституционного Суда РФ от 05.04.2007 № 5-П и др.), что не соотносится с концепцией статьи 7 Проекта.

Например, в силу статьи 153 Семейного кодекса Российской Федерации приемными родителями могут быть супруги, а также отдельные граждане, желающие принять ребенка или детей на воспитание. При этом проектом ограничиваются права гражданина, не состоящего в браке, но являющегося приемным родителем, на получение жилого помещения специализированного жилищного фонда. Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве», а также принятое в его развитие постановление Правительства РФ от 18.05.2009 № 423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» не содержат каких-либо ограничений, в части наличия жилого помещения исключительно на основании договора социального найма или на праве собственности.

Соответствие граждан (приемных родителей) требованиям, перечисленным в пункте частях 10, 11, 12 статьи 7 Проекта, в целях постановки на учет для предоставления жилья, по мысли инициатора Проекта обеспечивается предоставлением соответствующих документов, к примеру, сертификатов и (или) иных документов, подтверждающих участие в школьных, районных, городских мероприятиях, творческих конкурсах и соревнованиях приемных родителей и приемных детей за три года, предшествующие дате подачи заявления (пункт 8); сертификатов и (или) иных документов, подтверждающих участие в мероприятиях по распространению положительного опыта в воспитании приемных детей (пункт 9).

Указанные требования ставят в зависимость приемных родителей на получение жилого помещения от права проводить (не проводить) различного рода конкурсы и соревнования администрациями школ, районных и городских органов власти. В пункте 9 части 13 статьи 7 Проекта не дается критериев оценки «положительного опыта» в воспитании приемных детей.

Между тем, Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотреблений правоприменителями и правоисполнителями своими полномочиями (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 17 июня 2004 г. № 12-П, от 29 июня 2004 г. № 13-П), а Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (часть 2 статьи 1), Методика («а», «г», «ж» части 3, пункт «в» части 4), прямо относят к коррупциогенному фактору

нормы, устанавливающие для правоприменителя необоснованную широту дискреционных полномочий, в том числе отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения, выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц); отсутствие или неполноту административных процедур - отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка; а также юридико-лингвистическую неопределенность.

Подобные обременительные, трудновыполнимые требования для граждан также содержат положения пункта 4 части 3 статьи 3, пункта 4 части 3 статьи 4, пункт 4 части 2 статьи 5 Проекта (обязанность предоставления свидетельства о заключении (расторжении) брака), что исключает возможность получения жилья гражданами, не вступавшими в брак; пункты 5 и 6 части 3 статьи 4 Проекта ставят в зависимость граждан на получение жилых помещений в общежитиях от руководителей органа власти, предприятия (учреждения) Ленинградской области, которые должны оформить и выдать соответствующее ходатайство.

Следует отметить, что положения статьи 8 Проекта в большинстве своем дублируют нормы статьи 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - Федеральный закон № 159-ФЗ). Однако данная статья Проекта не предусматривает обязательных для предоставления жилых помещений данной категории граждан требований, которые должны быть урегулированы в законе субъекта РФ (случаи предоставления жилых помещений ранее, чем по достижении возраста 18 лет (абзац 2 части 1 статьи 8 Федерального закона № 159-ФЗ); порядок формирования списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (абзац 1 части 3 статьи 8); порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются (часть 5 статьи 8); порядок выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам данной категории содействия в преодолении трудной жизненной ситуации (абзац 2 части 6 статьи 8)).

Между тем, например, часть 4 статьи 8 Проекта содержит отсылочную норму, согласно которой жилые помещения по договорам найма специализированных жилых помещений предоставляются в порядке,

установленном областным законодательством. При этом по смыслу концепции Проекта, последний и должен его содержать.

Абзац 10 части 5 статьи 8 Проекта свидетельствует о неполноте правового регулирования, поскольку из содержания данной нормы не ясно кем должны быть предоставлены необходимые документы, что также может расцениваться как коррупциогенный фактор, предусмотренный пунктом «а» части 3 Методики - широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность условий или оснований принятия решения.

Кроме того, положения статьи 8 Проекта следует соотнести со статьей 5 областного закона от 28.07.2005 № 65-оз «О дополнительных гарантиях социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ленинградской области» (далее - областной закон № 65-оз), в том числе часть 12.

О результатах рассмотрения настоящего письма и принятом решении проинформируйте прокуратуру области.

С уважением,

Старший помощник прокурора области по
взаимодействию с представительными
(законодательными) и исполнительными
органами, органами местного самоуправления

старший советник юстиции



Н.Ф. Зайцева