



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-58

Председателю
постоянной комиссии по
жилищно-коммунальному хозяйству и
топливно-энергетическому комплексу

М.В. Коломыцеву

29.06.2022 № 3452-1/22-22-0-3

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О порядке ведения органами местного самоуправления Ленинградской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма»

Вносит депутат В.В. Сидоренко

(первое чтение)

Рассмотрев проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О порядке ведения органами местного самоуправления Ленинградской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статьи 42 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Общие положения о категориях граждан, которые могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях, основания такого признания, порядок принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях установлены в статьях 49, 51 и 52 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ).

В соответствии с частью 7 статьи 52 ЖК РФ порядок ведения органом местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях установлен областным законом от 26 октября 2005 года № 89-оз «О порядке ведения органами местного самоуправления Ленинградской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях,

предоставляемых по договорам социального найма» (далее – областной закон № 89-оз).

Законопроектом предлагается в рамках реализации указанного порядка определить:

перечень условий для признания жителей Ленинградской области нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма (далее – нуждающиеся в жилых помещениях), включая введение обязательного десятилетнего срока проживания на территории Ленинградской области;

перечень действий, признаваемых действиями, повлекшими ухудшение гражданами своих жилищных условий для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях.

К законопроекту имеется ряд замечаний юридико-технического и редакционного характера.

1. В пункте 1 статьи 1 законопроекта перечислен закрытый перечень условий для признания жителей Ленинградской области нуждающимися в жилых помещениях.

Однако все указанные условия, кроме условия о 10-летнем цензе оседлости для постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий, дублируют действующие положения ЖК РФ и областного закона № 89-оз либо вступают с ними в противоречие.

В частности:

1) в качестве одного из условий законопроектом предусмотрена подача заявления о признании нуждающимися в жилых помещениях, между тем граждане согласно части 3 статьи 52 ЖК РФ, пункта 1 статьи 3 областного закона № 89-оз подают заявление о принятии на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в связи с этим введение нового условия о предоставлении иного заявления (о признании нуждающимися в жилых помещениях) не соответствует указанным положениям жилищного законодательства;

2) требование о наличии гражданства Российской Федерации не в полной мере соответствует части 5 статьи 49 ЖК РФ, в соответствии с которой жилые помещения по договорам социального найма не предоставляются иностранным гражданам, лицам без гражданства, если международным договором Российской Федерации не предусмотрено иное, что предусматривает в указанных случаях возможность постановки на учет не только граждан Российской Федерации в качестве нуждающихся в жилых помещениях;

3) пятилетнее ограничение на совершение действий, повлекших ухудшение жилищных условий для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, уже установлено в статье 53 ЖК РФ и пункте 6 статьи 1 областного закона № 89-оз (в том числе в редакции подпункта «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта), поэтому дублирование указанного условия представляется излишним;

4) условия о необходимости наличия у гражданина статуса нанимателя жилого помещения по договору социального найма, члена семьи такого нанимателя, собственника жилого помещения, члена семьи собственника жилого помещения, об отсутствии иного жилого помещения на праве собственности или социального найма, о проживании в квартире, занятой несколькими семьями, об обеспечении площадью жилого помещения менее учетной нормы является ограниченным (неполным), поскольку в части 1 статьи 51 ЖК РФ кроме указанных оснований признание гражданина нуждающимся предусмотрено также в случаях, если гражданин не является нанимателем жилого помещения или членом семьи нанимателя, либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения, либо если проживание в помещении не отвечает установленным для жилых помещений требованиям, либо если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно.

При этом исходя из пункта 4 части 1 статьи 51 ЖК РФ для признания гражданина нуждающимся в жилом помещении при отсутствии иного жилого помещения на праве собственности или социального найма и проживании в квартире, занятой несколькими семьями (указанные основания упомянуты в законопроекте), в качестве одного из обязательных условий является наличие в составе семьи больного, страдающего тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, что не отражено в подпункте «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта.

Следует также отметить, что предлагаемое законопроектом условие о десятилетнем сроке проживания на территории определенного муниципального образования Ленинградской области по месту жительства на законных основаниях как обязательном условии признания граждан нуждающимися в жилых помещениях относится к категории вопросов целесообразности.

В ЖК РФ конкретный срок постоянного проживания в качестве условия признания граждан нуждающимися в жилых помещениях отсутствует, однако сформирована судебная практика, неоднократно подтвердившая право субъектов Российской Федерации на установление в законе такого условия (например, Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2010 года № 741-О-О, от 29 мая 2014 года № 1027-О, Определения Верховного Суда Российской Федерации от 7 ноября 2011 года № 78-Г11-56, от 1 апреля 2015 года № 4-АПГ15-7).

Как показал анализ региональной законодательной практики, ценз оседлости для постановки на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий установлен в незначительном количестве иных субъектов Российской Федерации (в частности, в г. Санкт-Петербурге – 10 лет, в г. Севастополь – 10 лет, в Московской и Тюменской областях – 5 лет).

Также следует иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2022 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» (подпункт «ж» пункта 1 статьи 1) требования

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о минимальном сроке (периоде) проживания либо пребывания на территории соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования, необходимом для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, не распространяются на отдельные категории граждан (военнослужащих, граждан, проходивших военную службу по контракту и уволенные с военной службы, членов их семей, в том числе членов семей военнослужащих - граждан, погибших (умерших) в период прохождения военной службы).

Кроме того, в подпункте «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта употреблена терминология, не соответствующая жилищному законодательству («жители Ленинградской области»), областному закону № 89-оз («хотя бы одного из оснований») или являющаяся двусмысленной («определенное муниципальное образование Ленинградской области»). Согласно вышеуказанным нормам ЖК РФ и областного закона № 89-оз при постановке и ведении учета нуждающихся в жилых помещениях установлена такая категория как граждане и предусмотрена возможность принятия их на учет по одному из предусмотренных в них оснований или по всем основаниям.

Исходя из изложенного, предлагаем:

1) исключить из подпункта «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта все условия, уже предусмотренные в жилищном законодательстве либо не соответствующие ему (абзацы третий, четвертый, шестой и седьмой);

2) в случае целесообразности введения условия о десятилетнем сроке проживания на территории определенного муниципального образования Ленинградской области, предусмотренного в абзаце пятом подпункта «а» пункта 1 статьи 1 законопроекта:

а) установить указанное условие в абзаце первом части 1 статьи 1 областного закона № 89-оз, дополнив его после слов «имеют право» словами «граждане, постоянно проживающие на территории Ленинградской области в общей сложности не менее 10 лет, следующих категорий»;

б) дополнить пункт 1 статьи 1 законопроекта положением о нераспространении требования о десятилетнем сроке проживания на территории соответствующего муниципального образования Ленинградской области по месту жительства на отдельные категории граждан, указанные в пункте 20 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (в редакции Федерального закона от 28 июня 2022 года № 199-ФЗ).

2. В подпункте «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта предусмотрено установление закрытого перечня действий, признаваемых действиями, повлекшими ухудшение гражданами своих жилищных условий для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, что, как следует из пояснительной записки к законопроекту, направлено на избежание неопределенности в практическом применении и решение неопределенных законом ситуаций исключительно в судебном порядке.

Данный вопрос также относится к категории вопросов целесообразности.

В этой связи обращаем внимание на то, что указанный конкретный перечень названных действий не может учитывать все значимые действия, повлекшие ухудшение гражданами своих жилищных условий, которые могут возникнуть на практике, что повлечет за собой невозможность отказа в признании гражданина нуждающимся в иных случаях и отказ в признании гражданина нуждающимся в тех случаях, когда гражданин мог бы при отсутствии такого перечня быть признан нуждающимся в жилых помещениях.

Так, например, в перечень таких действий не включены перевод пригодного для проживания жилого помещения или части жилого помещения в нежилое помещение, умышленная порча, уничтожение жилого помещения, подтвержденные судебным решением, в результате которых жилое помещение признано непригодным для постоянного проживания, иные действия, признанные в судебном порядке повлекшими ухудшение жилищных условий.

Кроме этого в абзаце четвертом подпункта «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта определены исключительные действия, которые не признаются действиями, ухудшающими жилищные условия (в частности, вселение в занимаемое гражданами жилое помещение супругов и их несовершеннолетних детей).

Соответственно, например, вселение нетрудоспособных родителей и родителей в жилое помещение несовершеннолетних детей будут являться действиями, ухудшающими жилищные условия, что не способствует обеспечению защиты их жилищных и семейных прав и может привести к практике семейных отказов во вселении либо «неофициального вселения» в целях недопущения ситуации ухудшения жилищных условий.

С учетом изложенного в случае признания целесообразным определения в областном законе № 89-оз перечня действий, повлекших ухудшение гражданами своих жилищных условий для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предлагаем рассмотреть вопрос о расширении предлагаемого в законопроекте перечня таких действий, в том числе путем установления «открытого перечня», позволяющего относить к таким действиям иные действия, признанные в судебном порядке повлекшими ухудшение жилищных условий.

Также отмечаем, что используемая в подпункте «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта терминология требует уточнения, в том числе:

в абзацах втором и восьмом употребляется понятие «жилищная обеспеченность граждан», которое отсутствует в ЖК РФ и областном законе № 89-оз (в которых имеются такие понятия как «обеспеченность жилыми помещениями», «обеспеченность общей площадью жилого помещения»);

в абзаце седьмом предусмотрено расторжение договора социального найма по инициативе гражданина, однако в силу статьи 83 ЖК РФ расторжение такого договора возможно по инициативе его сторон (по инициативе нанимателя, по требованию наймодателя и по соглашению обеих сторон).

3. Следует также отметить, что на рассмотрении в Законодательном собрании Ленинградской области находится проект областного закона «О внесении изменений в областной закон «О порядке ведения органами местного самоуправления Ленинградской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», предусматривающий особенности принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях реабилитированных лиц, утративших жилые помещения на территории Ленинградской области в связи с репрессиями (от 30.06.2021 № 3747-1/21-06-0).

В целях избежания несогласованности между положениями указанного и рассматриваемого законопроектов полагаем необходимым уточнить, распространяются ли предлагаемые подпунктом «а» пункта 1 статьи 1 рассматриваемого законопроекта дополнительные условия для признания жителей Ленинградской области нуждающимися в жилых помещениях на указанную категорию граждан.

Помимо этого отмечаем, что законопроектом № 3747-1/21-06-0 статья 1 областного закона № 89-оз дополняется пунктом 1¹, при этом в рассматриваемом законопроекте предусмотрено дополнение указанной статьи частью 1². Соответственно, в случае непринятия законопроекта № 3747-1/21-06-0 в представленной редакции, структурная единица рассматриваемого законопроекта (часть 1²) потребует уточнения.

4. Как следует из пункта 7 статьи 1 областного закона № 89-оз, Правительством Ленинградской области устанавливается порядок определения общей площади предоставляемого жилого помещения в случаях, указанных в пункте указанной статьи.

Однако в измененной подпунктом «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта редакции пункта 6 статьи 1 областного закона № 89-оз не упоминаются названные случаи (предусмотрены действия, повлекшие ухудшение жилищных условий граждан), что повлечет за собой несогласованность между указанным пунктом и пунктом 7 статьи 1 областного закона № 89-оз.

5. В дополнение отмечаем, что в перечне законов и иных нормативных правовых актов Ленинградской области, отмены, изменения или дополнения которых потребует принятие областного закона «О внесении изменений в областной закон «О порядке ведения органами местного самоуправления Ленинградской области учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма», прилагаемом к законопроекту, не указано о необходимости внесения соответствующих изменений в постановления Правительства Ленинградской области:

1) от 25 января 2006 года № 4 «Об утверждении перечня и форм документов по осуществлению учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в Ленинградской области» в части дополнения заявления и перечня представляемых документов новыми сведениями и соответствующими документами;

2) от 21 июня 2007 года № 147 «Об утверждении Порядка определения общей площади предоставляемых жилых помещений по договорам социального найма с учетом действий и гражданско-правовых сделок» в части изменения учитываемых юридических фактов (действий, сделок).

Кроме того, законопроект нуждается в редакционной правке, включая необходимость:

уточнения наименования законопроекта и абзаца первого статьи 1 законопроекта с учетом того, что в законопроекте предусмотрены изменения только в статью 1 областного закона № 89-оз;

исключения абзаца второго статьи 1 законопроекта (в части указания пункта 1 статьи 1 законопроекта) в связи с отсутствием пункта 2 статьи 1 законопроекта;

замены подпунктов «а» и «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта на пункты 1 и 2 соответственно;

уточнения структурных единиц областного закона № 89-оз, в которые законопроектом вносятся изменения (вместо частей пункты, в частности пункты 1² и 6).

Законопроект может быть рассмотрен в первом чтении.

В рамках исследования законопроекта проводилась антикоррупционная экспертиза, в результате которой коррупциогенных факторов выявлено не было.

Первый заместитель
руководителя аппарата
Законодательного собрания -
начальник правового
управления



Д.В. Малкин