



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

17 06 15 № 3155-1/15-09-0-1

На № _____ от _____

Председателю постоянной
комиссии по образованию и
науке

В.О. Цою

Заключение

по протесту прокурора Ленинградской области на областной закон «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».

Правовое управление, рассмотрев протест прокурора Ленинградской области на областной закон от 28 июля 2005 года №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), сообщает следующее.

Часть 5 статьи 5 Областного закона №65-оз предусматривает, что при расторжении или прекращении договора найма специализированного жилого помещения, за исключением случаев заключения с проживающим лицом договора социального найма, жилое помещение предоставляется иному, нуждающемуся в обеспечении жилым помещением лицу, **включенному в список в зависимости от даты его включения в список.**

Пункт 6 Порядка формирования списка подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее дети-сироты) приложения 2 Областного закона №65-оз, определяет, что включение детей-сирот в список **осуществляется в порядке очередности в зависимости от даты принятия исполнительным органом решения о включении указанного лица в список.**

По мнению прокурора, вышеприведенные нормы Областного закона №65-оз противоречат федеральному законодательству, поскольку фактически устанавливают очередность при предоставлении жилых помещений специализированного жилищного фонда и при включении детей-

сирот в список, что снижает уровень правовых гарантий детям-сиротам, закрепленных Российской Федерацией.

В связи с этим отмечаем, что областным законом от 15 марта 2013 года № 15-оз «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Ленинградской области в сфере опеки и попечительства» по инициативе Губернатора Ленинградской области были внесены изменения в Областной закон № 65-оз в части установления дополнительных гарантий прав детей-сирот на имущество и жилое помещение. Необходимость принятия вышеуказанных изменений была обусловлена принятием Федерального закона от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - Федеральный закон №15-ФЗ), которым установлен новый порядок предоставления жилья детям-сиротам, создания специализированных жилых помещений, формирования списка подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот. При этом Министерством образования и науки РФ были разработаны Методические рекомендации от 08 октября 2012 года №ИР-864/07, в том числе модельный закон в целях оказания методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и единообразного применения на практике положений федерального законодательства при обеспечении жилыми помещениями детей-сирот.

Субъектами Российской Федерации, в том числе и Ленинградской областью, региональное законодательство было приведено в соответствие с Федеральным законом №15-ФЗ с учетом вышеуказанных рекомендаций.

Вместе с тем, как показывает анализ судебной практики в субъектах РФ, обеспечение детей-сирот жильем сопровождается многочисленными судебными спорами. С момента внесения изменений в федеральное законодательство сформировалась определенная судебная практика в части признания недействующими норм, содержащих какие-либо условия, которые могут ограничить права детей-сирот на предоставление жилья не предусмотренные и не следующие из федерального законодательства, вследствие чего, изменились требования к порядку формирования списка, подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, и порядку предоставления детям-сиротам жилого помещения.

Так, в Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ (утв. Президиумом Верховного суда РФ от 24.12.2014 г.) определено, что федеральным законодательством не устанавливается очередность внутри списка в качестве условия предоставления жилья детям-сиротам, а также предоставление права формирования списка, не означает, что предоставление жилья может осуществляться в соответствии с какой-либо очередностью.

В то же время, нельзя не отметить, что изменение Областного закона №65-оз в части исключения из части 5 статьи 5 областного закона №65-оз слов «в зависимости от даты его включения в список» может повлечь за собой неоднозначное понимание и толкование закона в этой части и его произвольное применение. Указанная норма части 5 регулирует частный

случай распределения одного освободившегося жилого помещения (в случае смерти, переезда лица...) и отсутствие процедуры выбора среди детей-сирот, включенных в список подлежащих обеспечению жилыми помещениями и имеющими равное право на немедленное предоставление жилого помещения, может повлечь за собою конкуренцию среди детей-сирот. Кроме того, предоставление освободившегося жилого помещения одному лицу из списка детей-сирот, по усмотрению органа опеки и попечительства может быть расценено как коррупциогенный фактор. Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно указывалось на то, что нормативные правовые акты должны быть понятными, точными, недвусмысленными и согласованными с системой действующего правового регулирования. Как разъяснено в п. 25 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. N 48, неопределенность правовой нормы является самостоятельным основанием для признания ее недействующей.

В части опротестования пункта 6 Порядка формирования списка подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот приложения 2 к областному закону №65-оз, (включения детей-сирот в список в порядке очередности в зависимости от даты принятия решения..) отмечаем, что в соответствии с требованиями федерального законодателя формирование списка подлежащих обеспечению жилыми помещениями детей-сирот осуществляется в порядке, установленном законом субъекта РФ. Как следует из пункта 1 Порядок устанавливает правила формирования списка, в том числе процедуры включения в список детей-сирот, подачи заявления, принятия решения о включении в список и т.д. и не регулирует вопросы предоставления жилья.

Из чего можно сделать вывод, что Порядок в общем и, пункт 6 в частности, регулируя вопросы формирования списка, тем самым констатируют факт наступления предусмотренных федеральным законодательством оснований у детей-сирот на обеспечение их жилыми помещениями. Поскольку у каждого из детей-сирот данное обстоятельство наступает в различные календарные даты, соответственно и принятие решения о включении их в список осуществляется в хронологической и календарной последовательности для чего формально используется термин «в порядке очередности». Данный Порядок, в том числе и пункт 6, в контексте положений областного закона №65-оз является по своей сути совокупностью норм процедурного механизма формирования списка и не затрагивает право детей-сирот на немедленное предоставление жилья. Как следствие, нормы пункта 6 по сути не противоречат федеральному законодательству, поскольку не содержат в себе положений ограничивающих права детей-сирот ни при формировании списка, ни внутри сформированного списка, что, как указано в протесте прокурора, могло бы снизить уровень правовых гарантий детей-сирот.

Таким образом, позиция прокурора неоднозначна, хотя с формальной точки зрения обоснованна. Учитывая сложившуюся судебную практику и

возможную перспективу судебного спора в пользу прокуратуры, полагаем целесообразным удовлетворить протест прокурора Ленинградской области.

Начальник
правового управления



Д.В.Малкин