



Именем
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

по делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 5 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”», отдельных положений пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацами третьим и четвертым пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439), в связи с жалобой гражданина И.А. Макарова

город Казань

14 февраля 2020 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Ф.Р. Волковой, Л.В. Кузьминой, Э.М. Мустафиной, Р.А. Сахиевой, А.Р. Шакараева,

руководствуясь статьей 109 (часть четвертая) Конституции Республики Татарстан, частями пятой и девятой статьи 3, частью первой и пунктом 1 части второй статьи 39, статьями 68, 83, 100, 101 и 103 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан»,

рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности подпункта «а» пункта 5 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в

Республике Татарстан»», отдельных положений пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацами третьим и четвертым пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439).

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина И.А. Макарова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли оспариваемые заявителем нормативные положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Р. Шакараева, объяснения представителей органов, издавших оспариваемые нормативные правовые акты, — заместителя начальника Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан — заведующего отделом социального законодательства Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан Д.И. Махмутова, заместителя начальника отдела по вопросам жилищного законодательства правового управления Аппарата Исполнительного комитета муниципального образования города Казани Э.Я. Тимерхановой, выступления приглашенных в судебное заседание: представителя Президента Республики Татарстан — заведующего сектором по вопросам помилования Государственно-правового управления Президента Республики Татарстан Д.А. Рослова, представителя Государственного Совета Республики Татарстан — главного советника отдела социального законодательства Правового управления Аппарата Государственного Совета Республики Татарстан А.А. Адыевой, представителя Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан — начальника Правового управления Аппарата Кабинета Министров Республики Татарстан А.Б. Гревцова, представителя Председателя

Верховного суда Республики Татарстан — судьи Верховного суда Республики Татарстан Э.С. Каминского, представителя Председателя Арбитражного суда Республики Татарстан — главного специалиста отдела анализа и обобщения судебной практики Арбитражного суда Республики Татарстан Э.И. Гафиятуллиной, представителя Прокурора Республики Татарстан — начальника отдела по надзору за законностью нормативных правовых актов Управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Республики Татарстан А.Р. Валиахметова, представителя Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан — заместителя начальника отдела по вопросам восстановления прав граждан аппарата Уполномоченного по правам человека в Республике Татарстан Р.И. Сайфутдиновой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

установил:

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратился гражданин И.А. Макаров с жалобой на нарушение его конституционных прав и свобод подпунктом «а» пункта 5 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”», отдельными положениями пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацами третьим и четвертым пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439).

Подпунктом «а» пункта 5 статьи 1 оспариваемого Закона Республики Татарстан в пункте 1 статьи 8.2 Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в

Республике Татарстан» слова «нуждающимися в жилых помещениях» были заменены словами «в установленном порядке нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования».

Обжалуемые заявителем положения пункта 2.5 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки), утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439) (далее также — Административный регламент), включают в исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги, а также услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления муниципальных услуг, подлежащих представлению заявителем, документы (оригиналы) в соответствии с приложением № 1 к данному регламенту.

Оспариваемые положения пункта 2.8 Административного регламента к основаниям для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, относят несоответствие представленных документов перечню документов, указанных в приложении № 1 к рассматриваемому регламенту.

Согласно обжалуемым гражданином И.А. Макаровым положениям пункта 1 приложения № 1 к Административному регламенту для выдачи выписки из домовой книги необходимы в том числе домовая книга и документ о правах на индивидуальный жилой дом (свидетельство о государственной регистрации права либо технический (кадастровый) паспорт на индивидуальный жилой дом, либо справка о правообладателях из Ростехинвентаризации Федерального БТИ, филиал по Республике Татарстан).

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, заявитель является инвалидом, страдающим тяжелой формой хронического заболевания, которое входит в Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, утвержденный приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 29 ноября 2012 года № 987н. С целью постановки на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования гражданин И.А. Макаров обратился в администрацию Вахитовского и Приволжского районов Исполнительного комитета города Казани (далее также — Администрация) с заявлением, приложив к нему документы в соответствии с перечнем документов, установленным Законом Республики Татарстан от 16 марта 2015 года № 13-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования» и пунктом 2.2 Порядка учета граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 7 июня 2018 года № 432 (далее также — Порядок). Однако на основании распоряжения главы администрации Вахитовского и Приволжского районов Исполнительного комитета муниципального образования города Казани заявителю было отказано в постановке на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, поскольку, как это указано в выписке из данного распоряжения, гражданин И.А. Макаров может быть признан малоимущим и им не представлена выписка из домовой книги, технический паспорт на дом (копия).

Заявитель указывает, что до принятия Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике

Татарстан»» (далее также — Закон Республики Татарстан № 100-ЗРТ) право на улучшение жилищных условий путем предоставления жилищной субсидии (единовременной денежной выплаты) на приобретение жилого помещения имели все инвалиды, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в перечне, предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также семьи, имеющие детей-инвалидов, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в данном перечне, признанные нуждающимися в жилых помещениях и вставшие на учет после 1 января 2005 года. По его мнению, внесенные оспариваемыми положениями Закона Республики Татарстан № 100-ЗРТ изменения, вопреки конституционным принципам равенства и справедливости, социального государства, лишили наиболее нуждающуюся часть инвалидов — малоимущих, предоставленного им права на получение жилищной субсидии, ввиду их несоответствия законодательно установленным условиям постановки на учет нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Поскольку гражданину И.А. Макарову было отказано в постановке на соответствующий учет в том числе на том основании, что не была представлена выписка из домовой книги, он обратился в Администрацию с заявлением о ее выдаче. Между тем Администрация отказала ему в выдаче выписки из домовой книги, отметив, что в соответствии с оспариваемым Административным регламентом, для получения выписки необходимо представить в том числе домовую книгу и документ о правах на индивидуальный жилой дом (свидетельство о государственной регистрации права либо технический (кадастровый) паспорт на индивидуальный жилой дом, либо справку о правообладателях из Ростехинвентаризации Федерального БТИ, филиал по Республике Татарстан).

Как указывает заявитель, в соответствии с частью 3 статьи 17 Закона Республики Татарстан «О реализации прав граждан на предоставление им

жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования» и пунктом 2.4 Порядка, выписка из домовой книги и технический паспорт на дом отнесены к документам, которые запрашиваются органом местного самоуправления в порядке межведомственного информационного взаимодействия в государственных органах, других органах местного самоуправления либо в подведомственных им организациях, и соответственно не могут быть затребованы у заявителя.

В связи с этим гражданин И.А. Макаров считает, что отказ в постановке на учет в качестве нуждающегося в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования на том основании, что не была представлена выписка из домовой книги, является незаконным и не обусловлен нормами права.

Кроме того, по его мнению, отнесение оспариваемыми им правовыми положениями Административного регламента домовой книги и документа о правах на индивидуальный жилой дом к документам, которые должен представить заявитель, является также незаконным и не согласующимся с конституционной нормой о законном характере решений и действий органов местного самоуправления.

На основании изложенного гражданин И.А. Макаров просит Конституционный суд Республики Татарстан признать подпункт «а» пункта 5 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”», отдельные положения пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацами третьим и четвертым пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного

комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439), не соответствующими статьям 13, 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 30, 54 (часть первая), 55 и 58 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым Республика Татарстан — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации, учреждения, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию и законы Республики Татарстан; все равны перед законом и судом; государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от происхождения, социального и имущественного положения, места жительства и иных обстоятельств; любые формы ограничения прав и свобод либо установление преимуществ граждан по расовым, национальным и другим признакам запрещаются; граждане обладают всей полнотой личных, политических, социально-экономических и культурных прав и свобод; каждому гарантируется социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности и в иных случаях, установленных законом; каждый имеет право на жилище, никто не может быть произвольно лишен жилища; органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище; в Республике Татарстан не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

1.1. В соответствии с частью второй статьи 46 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» в случае если акт, конституционность которого оспаривается, был отменен или утратил силу к началу или в период рассмотрения дела, начатое Конституционным судом Республики Татарстан производство по данному делу прекращается, за исключением случаев, когда действием этого акта были нарушены конституционные права и свободы граждан.

К началу рассмотрения дела в судебном заседании постановлением

Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 30 декабря 2019 года № 4714 в оспариваемое постановление внесены изменения, согласно которым приложение № 1 к Административному регламенту изложено в новой редакции. Из содержания внесенных изменений следует, что обжалуемое заявителем положение, содержащееся в абзаце четвертом пункта 1 приложения № 1 к Административному регламенту, касающееся обязанности предоставить документ о правах на индивидуальный жилой дом (свидетельство о государственной регистрации права либо технический (кадастровый) паспорт на индивидуальный жилой дом, либо справка о правообладателях из Ростехинвентаризации Федерального БТИ, филиал по Республике Татарстан), исключено. Следовательно, производство по данному делу в части проверки конституционности положений пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацем четвертым пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439), подлежит прекращению.

Вместе с тем из содержания внесенных изменений также следует, что положение, касающееся обязанности предоставления заявителем домовой книги, фактически было сохранено и нашло отражение в пункте 3 части первой приложения № 2 к Административному регламенту предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки), утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета от 30 декабря 2019 года № 4714). С учетом позиции заявителя, полагающего, что указанные нормы явились правовым основанием нарушения его конституционного права на жилище, внесение изменений в рассматриваемые нормы Административного регламента не

может препятствовать проверке конституционности оспариваемых положений в той мере, в которой они для предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) возлагали на заявителя обязанность по представлению домовой книги.

1.2. В силу части второй и третьей статьи 68 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе нормативных правовых актов. Конституционный суд Республики Татарстан принимает постановление только по предмету, указанному в обращении, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению в обращении, и при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Республики Татарстан по настоящему делу являются:

— подпункт «а» пункта 5 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”», в соответствии с которым в пункте 1 статьи 8.2 Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» слова «нуждающимися в жилых помещениях» были заменены словами «в установленном порядке нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования»;

— положения пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацем третьим пункта 1 приложения № 1 к данному

Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439), в той мере, в которой они для предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) из домовой книги возлагали на заявителя обязанность по представлению домовой книги.

2. Оспариваемые заявителем правовые положения Закона Республики Татарстан № 100-ЗРТ затрагивают сферы социальной защиты и жилищного законодательства. В соответствии со статьей 72 (пункты «ж» и «к» части 1) Конституции Российской Федерации социальная защита, включая социальное обеспечение, а также жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам (статья 76, части вторая и пятая Конституции Российской Федерации).

Согласно статье 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан, в том числе инвалидов (подпункт 24 пункта 2); по данным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы, иные

нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (пункт 3.1).

В соответствии с частью третьей статьи 26.3-1 названного Федерального закона органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Таким образом, принимая Закон Республики Татарстан № 100-ЗРТ Государственный Совет Республики Татарстан правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу федерального законодательства и основанное на взаимосвязанных положениях статей 54 (часть вторая) и 75 (пункт 2) Конституции Республики Татарстан.

Согласно статье 3 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг, осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

В силу статьи 6 во взаимосвязи со статьями 12 (часть 1) и 13 (часть 15) указанного Федерального закона органы, предоставляющие муниципальные услуги, обязаны предоставлять муниципальные услуги в соответствии с

административными регламентами; порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг устанавливается местной администрацией.

На основании пункта 1.8 Порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг органами Исполнительного комитета города Казани, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 25 февраля 2011 года № 782, административные регламенты в сфере реализации полномочий муниципального образования города Казани утверждаются правовым актом Исполнительного комитета города Казани в установленном порядке.

Таким образом, утверждая Административный регламент предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки), Исполнительный комитет муниципального образования города Казани правомерно реализовал полномочия, принадлежащие ему в силу федерального законодательства, а также основанные на взаимосвязанных положениях статей 116 (часть первая) и 118 (часть первая) Конституции Республики Татарстан.

3. Конституция Республики Татарстан, провозглашая Республику Татарстан социальным государством (статья 13), закрепляет, что каждому гарантируется социальное обеспечение, в том числе, в случае болезни, инвалидности, и в иных случаях, установленных законом (статья 54, часть первая); каждый имеет право на жилище; органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище (статья 55). Аналогичные по смыслу гарантии установлены Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 7, 39 (часть 1), 40 (части 1 и 2).

При этом, как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации Россия как социальное государство, политика которого направлена на создание условий,

обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1), призвана гарантировать реализацию права каждого на жилище (статья 40, часть 1), признаваемого международным сообществом в качестве элемента права на достойный жизненный уровень (статья 25 Всеобщей декларации прав человека и статья 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). Исходя из этого Конституция Российской Федерации, провозглашая право каждого на жилище, закрепляет корреспондирующую ему обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по созданию условий для осуществления данного права (статья 40, часть 2), которая одновременно выступает в качестве гарантии его реализации (Постановление от 12 апреля 2016 года № 10-П).

3.1. В силу принципа самостоятельности бюджетов (статья 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации), как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, формы и направления расходования средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением расходов, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субсидий и субвенций из бюджетов других уровней) определяются субъектами Российской Федерации самостоятельно, но при этом они не только вправе, но и обязаны самостоятельно обеспечивать сбалансированность собственных бюджетов и эффективность использования бюджетных средств (Постановление от 27 марта 2018 года № 13-П).

Конституционный суд Республики Татарстан уже неоднократно указывал, что установленное в статье 8.2 Закона Республики Татарстан «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» правовое регулирование носит целевой характер, назначением которого является поддержка материального благополучия отдельных категорий граждан, осуществляемая в полном объеме за счет средств бюджета Республики Татарстан, и представляет собой дополнительную меру социальной поддержки отдельных категорий граждан, установление которой

является правом, а не обязанностью Республики Татарстан. Это означает, что основания и условия ее предоставления определяются республикой самостоятельно с учетом имеющихся на данном этапе социально-экономического развития финансовых и иных материальных возможностей (определения от 8 июля 2016 года № 12-О, от 12 июля 2017 года № 32-О и другие).

Дополнительная мера социальной поддержки в виде предоставления жилищной субсидии (единовременной денежной выплаты) на улучшение жилищных условий (далее также — жилищная субсидия) была введена пунктом 3 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 23 июля 2014 года № 69-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”». Изначально законодатель Республики Татарстан предусмотрел предоставление жилищной субсидии для инвалидов, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в перечне, предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, и семей, имеющих детей-инвалидов, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в данном перечне (далее также — инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов), признанных нуждающимися в жилых помещениях, вставших на учет после 1 января 2005 года.

Обжалуемый заявителем Закон Республики Татарстан № 100-ЗРТ изменил условия предоставления жилищной субсидии, предусмотрев, что правом на ее получение обладают инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, которые признаны в установленном порядке нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования. Во взаимосвязи с положениями части 1 статьи 91.3 Жилищного кодекса Российской Федерации, регламентирующей условия предоставления жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, это означает, что из числа инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов,

признанных нуждающимися в жилых помещениях, вставших на учет после 1 января 2005 года, исключены те, кто признан или имеет основания быть признанным малоимущим, а также те, максимальный размер дохода которых и постоянно проживающих совместно с ними членов их семьи и стоимости подлежащего налогообложению их имущества, превышают максимальный размер, устанавливаемый в соответствии с частью 2 данной статьи.

Изменяя правовое регулирование для инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, которые нуждаются в жилых помещениях, встали на учет после 1 января 2005 года, но признаны или имеют основания быть признанными малоимущими, законодатель Республики Татарстан, исходя из имеющихся возможностей бюджета Республики Татарстан, руководствовался тем, что для указанной категории лиц федеральным законодателем уже предусмотрен механизм улучшения жилищных условий.

Как следует из содержания взаимосвязанных положений пункта 5 части 1 статьи 14, части 2 статьи 49 и пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации граждане, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 данного Кодекса перечне, имеют право на предоставление им во внеочередном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма в случае признания их малоимущими и подтверждения ими нуждаемости в жилом помещении в порядке, предусмотренном жилищным законодательством.

В Постановлении от 10 декабря 2019 года № 39-П Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что для отдельных категорий граждан федеральный законодатель установил возможность предоставления жилых помещений по договорам социального найма во внеочередном порядке, в том числе для граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в предусмотренном пунктом 4 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации перечне (пункт 3 части 2 статьи 57 данного Кодекса), — при условии соблюдения общих требований

жилищного законодательства применительно к предоставлению жилых помещений по договорам социального найма и подтверждения объективной нуждаемости в жилом помещении (часть 2 статьи 49 и часть 1 статьи 52 данного Кодекса).

С учетом изложенного Конституционный суд Республики Татарстан приходит к выводу, что поскольку инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, признанные малоимущими, имеют право на улучшение жилищных условий путем предоставления им жилого помещения из муниципального жилищного фонда, а граждане из этой же категории лиц, не признанные малоимущими, таким правом не обладают, введение оспариваемого правового регулирования имеет целью предоставление государственной поддержки максимальному числу инвалидов, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, и признанных в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий, недопущении неоднократного получения за счет бюджетных средств аналогичных по своей правовой природе мер социальной поддержки и само по себе преследует конституционно значимую цель — обеспечение права на жилище наиболее нуждающихся в нем граждан.

Такой подход Государственного Совета Республики Татарстан в изменении рассматриваемого регулирования отвечает правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, который неоднократно указывал, что из конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности вытекает обращенный к законодателю запрет вводить различия в правовом положении лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), допускающих такие различия, если они объективно оправданы,

обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 5 апреля 2007 года № 5-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 27 февраля 2012 года № 3-П, от 22 марта 2019 года № 15-П и другие).

Вместе с тем Конституционный суд Республики Татарстан обращает внимание на то, что такая дифференциация может быть оправдана только при соблюдении баланса интересов инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, как признанных малоимущими, так и не признанных таковыми, что требует от органов государственной власти и органов местного самоуправления реального исполнения ими законодательно установленных обязанностей по предоставлению вне очереди жилого помещения в натуре или выплате жилищной субсидии, а следовательно, и соответствующего бюджетного планирования с учетом количества нуждающихся в улучшении жилищных условий граждан.

Таким образом, подпункт «а» пункта 5 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”», в соответствии с которым в пункте 1 статьи 8.2 Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» слова «нуждающимися в жилых помещениях» были заменены словами «в установленном порядке нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования», соответствует Конституции Республики Татарстан.

3.2. Признавая оспариваемую законодательную норму соответствующей Конституции Республики Татарстан, Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым отметить следующее. Как указывал Конституционный Суд Российской Федерации наделение законодателя субъекта Российской Федерации полномочием устанавливать и

отменять дополнительные меры социальной поддержки отдельных категорий граждан не означает, что он обладает неограниченной свободой усмотрения и может произвольно отказываться от взятых на себя ранее публично-правовых обязательств. Напротив, он должен, предпринимая все усилия к их сохранению, находить баланс конституционно значимых ценностей, публичных и частных интересов, а если, с учетом состояния бюджета субъекта Российской Федерации, это оказывается объективно невозможным, — по крайней мере, максимально смягчить негативные последствия для лиц, имевших основанные на законодательном регулировании ожидания и рассчитывавших на получение соответствующих мер социальной поддержки. Иное не только противоречило бы природе социального государства, но и расходилось бы с вытекающим из статей 2 и 18 Конституции Российской Федерации и обращенным к органам публичной власти требованием обеспечения признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, которые определяют смысл, содержание и применение законов (Постановление от 27 марта 2018 года № 13-П).

Таким образом, отменяя ту или иную дополнительную меру социальной поддержки, законодатель Республики Татарстан впредь следует предусматривать компенсаторный механизм, позволяющий при изменении ранее установленных условий предоставления мер социальной поддержки, в частности, жилищной субсидии, сохранить принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также предоставление гражданам в случае необходимости возможности, в частности посредством установления временного регулирования, в течение некоего разумного переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

Кроме того порядок расчета жилищной субсидии в период действия статьи 8.2 Закона «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» в ее первоначальной редакции, предусматривающей

предоставление данной меры социальной поддержки инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, в том числе признанных малоимущими в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации, Кабинетом Министров Республики Татарстан утвержден не был, несмотря на прямое указание об этом в данном Законе Республики Татарстан. Указанный порядок был утвержден постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18 апреля 2016 года № 236 «О предоставлении жилищной субсидии (единовременной денежной выплаты) на приобретение жилого помещения за счет средств бюджета Республики Татарстан отдельным категориям инвалидов», то есть уже после внесения оспариваемых заявителем законодательных изменений. Вследствие этого инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, обладавшие правом на жилищную субсидию в соответствии со статьей 8.2 Закона Республики Татарстан «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» (в первоначальной редакции) в период ее действия, не имели возможности воспользоваться таким правом по причине отсутствия порядка его реализации. Это означает, что установленное законодателем право носило по сути иллюзорный характер. В этой связи Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым обратить внимание органов государственной власти Республики Татарстан на то, что отсутствие механизма юридического обеспечения законодательной нормы может привести к произвольному усмотрению органов публичной власти, что не согласуется с конституционными принципами правового государства и впредь недопустимо при реализации соответствующего правового регулирования.

4. Государственная (муниципальная) услуга по предоставлению выписки из домовой книги включена в сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями и организациями

субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями и организациями (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 года № 1993-р) и перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года № 729-р).

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», исходя из необходимости внедрения и развития межведомственного, в том числе электронного, взаимодействия между органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления, предусмотрел, что органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя документы, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, иных государственных и муниципальных органов либо подведомственных им организаций, участвующих в предоставлении таких услуг; заявитель вправе представить указанные документы и информацию по собственной инициативе (пункт 2 части 1 статьи 7). Определив в вышеуказанном Федеральном законе перечень документов, которые заявителем предоставляются самостоятельно, федеральный законодатель предусмотрел, что в соответствии с законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо муниципальным правовым актом документы из указанного перечня могут быть получены с использованием системы межведомственного информационного взаимодействия (части 6 и 6.1 статьи 7).

При этом исчерпывающий перечень документов, необходимых в соответствии с законодательными или иными нормативными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги с разделением на

документы и информацию, которые заявитель должен представить самостоятельно, и документы, которые он вправе представить по собственной инициативе, так как они подлежат получению в рамках межведомственного информационного взаимодействия, устанавливается в стандарте предоставления муниципальной услуги, который в свою очередь входит в структуру административного регламента (пункт 2 части 2 статьи 12 и пункт 6 части 1 статьи 14 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

В соответствии с абзацем третьим пункта 1.9 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки), утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в первоначальной редакции), справка (выписка), выдаваемая органами местного самоуправления, — справка о составе семьи, справка с места жительства, выписка из похозяйственной книги, выписка из домовой книги, справка с места жительства умершего на день смерти, справка с предыдущего места жительства жителям индивидуальных жилых домов.

Согласно обжалуемым положениям Административного регламента для предоставления выписки из домовой книги заявитель должен предоставить в том числе и домовую книгу.

Как следовало из содержания Приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 23 октября 1995 года № 393 «Об утверждении Инструкции о применении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (утратил силу в связи с изданием Приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 16 ноября 2007 года № 1004) домовые (поквартирные) книги оформляются при регистрации граждан в жилых помещениях, принадлежащих гражданам на праве собственности, которые хранятся у владельцев домов (квартир); домовые (поквартирные) книги ведутся на каждое домовладение, а по просьбе

совладельцев домов (квартир) — на каждую из долей дома (квартиры). Приказом Федеральной миграционной службы Российской Федерации от 20 сентября 2007 года № 208 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (утратил силу в связи с изданием Приказа Федеральной миграционной службы Российской Федерации от 11 сентября 2012 года № 288) было предусмотрено, что при регистрации граждан в жилые помещения частного жилищного фонда, принадлежащие физическим или юридическим лицам на праве собственности, в случае отсутствия соглашения собственника (собственников) жилого помещения с управляющей жилищным фондом организацией на ведение данной работы, допускается оформление и хранение владельцами домов (квартир) домовых (поквартирных) книг по форме № 11 (пункт 59). Далее аналогичная обязанность по ведению домовых книг собственниками жилых помещений была предусмотрена Приказом Федеральной миграционной службы Российской Федерации от 11 сентября 2012 года № 288 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (утратил силу в связи с изданием Приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2017 года № 984). В настоящее время действующим законодательством обязанностей по ведению домовых книг ни в электронном виде, ни на бумажном носителе, равно как и по передаче гражданами имеющихся у них домовых книг в органы, осуществляющие регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, или иные органы публичной власти и организации не предусмотрено.

Исходя из названных правовых положений, обязанность по ведению

домовых книг возлагалась на собственников индивидуальных жилых домов. Следовательно, требование о предоставлении гражданином домовой книги при оказании ему муниципальной услуги по предоставлению выписки из домовой книги основывалось на объективных обстоятельствах, связанных с тем, что заявитель является собственником индивидуального жилого дома, домовая книга находится в его распоряжении и местная администрация не имеет возможности получить ее в порядке межведомственного взаимодействия.

Относительно доводов заявителя об отсутствии в Законе Республики Татарстан «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования» требования об обязанности предоставления гражданами выписки из домовой книги для постановки их на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, Конституционный суд Республики Татарстан отмечает следующее.

Правовые положения, устанавливающие требование о том, что для постановки граждан на учет в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования необходимо предоставить выписку из домовой книги, а также последствия непредоставления такой выписки — отказ в постановке на соответствующий учет, в оспариваемом Административном регламенте не содержатся. Данное требование установлено в Административном регламенте предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан, нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в городе Казани, утвержденном постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 13 ноября 2018 года № 5805, конституционность которого гражданином И.А. Макаровым не оспаривается, а потому не может быть оценена в рамках

настоящего дела, рассматриваемого Конституционным судом Республики Татарстан в порядке конкретного нормоконтроля.

Таким образом, оспариваемые положения пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацем третьим пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439), в той мере, в которой они для предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) из домовой книги возлагали на заявителя обязанность по представлению домовой книги, не могут рассматриваться как отменяющие, ограничивающие или иным образом нарушающие конституционные права и свободы человека и гражданина, в том числе гражданина И.А. Макарова, и тем самым не противоречат статьям 13, 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая), 30, 54 (часть первая), 55 и 58 (часть вторая) Конституции Республики Татарстан.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 46, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй и шестой статьи 67, статьями 68, 69, 71, 73 и пунктом 1 части первой статьи 104 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан», Конституционный суд Республики Татарстан

постановил:

1. Признать подпункт «а» пункта 5 статьи 1 Закона Республики Татарстан от 5 декабря 2015 года № 100-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан “Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан”», в соответствии с которым в пункте 1 статьи 8.2 Закона Республики Татарстан от 8 декабря 2004 года № 63-ЗРТ «Об адресной социальной поддержке населения в Республике Татарстан» слова

«нуждающимися в жилых помещениях» были заменены словами «в установленном порядке нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования», соответствующим Конституции Республики Татарстан.

2. Признать положения пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки), в их взаимосвязи с абзацем третьим пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439), в той мере, в которой они для предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) из домовой книги возлагали на заявителя обязанность по представлению домовой книги, соответствующими Конституции Республики Татарстан.

3. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности положений пунктов 2.5 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по выдаче справки (выписки) в их взаимосвязи с абзацем четвертым пункта 1 приложения № 1 к данному Административному регламенту, утвержденному постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 ноября 2013 года № 10100 (в редакции постановления Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 28 октября 2016 года № 4439).

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в газетах «Ватаным Татарстан», «Республика Татарстан» и на

«Официальном портале правовой информации Республики Татарстан» (PRAVO.TATARSTAN.RU). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного суда Республики Татарстан».

№ 88-П



Конституционный суд
Республики Татарстан