



ИМЕНЕМ
РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

по делу о проверке конституционности абзаца первой части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Законом Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50 «О внесении изменений в статью 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Закон Республики Дагестан «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан государственными полномочиями по обеспечению жилой площадью детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также статьи 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, в связи с жалобой гражданки Л.Э. Земляной

город Махачкала

25 декабря 2019 года

Конституционный Суд Республики Дагестан в составе Председателя М.Х. Халитова, судей Р.М. Акутаева, М.Ш. Кадимовой и Х.У. Рустамова,

с участием представителя Главы Республики Дагестан А.А. Халилова, представителя Народного Собрания Республики Дагестан Б.З. Мусаева,

руководствуясь статьёй 93 (часть 3) Конституции Республики Дагестан, частями второй и пятой статьи 3, частями первой, второй и третьей статьи 27, частью первой, пунктом 1 части второй статьи 34, статьёй 65, частями первой и второй статьи 66, статьями 67, 68, 87, 88 и 91 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзаца первой части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Законом Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50 «О внесении изменений в статью 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Закон Республики Дагестан «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан государственными полномочиями по обеспечению жилой площадью детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее также – Закон Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50), а также статьи 3 указанного Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки Л.Э. Земляной. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Республики Дагестан оспариваемые заявительницей законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Х.У. Рустамова, объяснения представителя Главы Республики Дагестан А.А. Халилова, представителя Народного Собрания Республики Дагестан Б.З. Мусаева, выступления приглашенных в заседание представителя Министерства образования и науки Республики Дагестан Д.А. Атаева и представителя Администрации городского округа «город Дербент» Г.А. Адилова, исследовав документы и иные материалы, Конституционный Суд Республики Дагестан

установил:

Гражданка Земляная Лидия Эдуардовна, оставшаяся без попечения родителей, в 2004 году была определена в Детский дом № 2 города Дербента,

а после окончания школы с 2012 по 2018 год обучалась в Санкт-Петербургском экономическом университете, находясь на полном государственном обеспечении.

По неустановленным причинам заявительницу по достижении 14 летнего возраста не поставили на учет для внеочередного предоставления жилого помещения в администрации городского округа «город Дербент» (далее - администрация города Дербента).

12 октября 2016 года она обратилась в администрацию города Дербента с заявлением о постановке на учет для получения жилого помещения и с 17 октября 2016 года была поставлена на учет.

В начале 2019 года Земляная Л.Э. обратилась в Дербентский городской суд Республики Дагестан с иском к администрации города Дербента об обязанности постановки её на упомянутый льготный жилищный учет с 1 декабря 2010 года.

Решением Дербентского городского суда от 14 марта 2019 года в удовлетворении её исковых требований отказано.

Апелляционной инстанцией указанное решение оставлено в силе.

Заявительница полагает, что такие решения правоприменительных органов стали следствием того, что законодатель Республики Дагестан в течение длительного времени не реализует вытекающее из Конституции Российской Федерации и федерального закона полномочие урегулировать порядок формирования списков детей-сирот, нуждающихся в жилых помещениях, включая обязанности и ответственность участвующих в этом процессе субъектов правоотношений, и просит Конституционный Суд Республики Дагестан признать абзац первый части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Законом Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, не

соответствующим статьям 40 (часть 1) и 41 (часть 3) во взаимосвязи со статьёй 20 (часть 2) Конституции Республики Дагестан.

Гражданка Л.Э. Земляная также просит проверить конституционность статьи 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, считая, что распространение действия указанного закона на отношения, возникшие с 1 января 2019 года, препятствует восстановлению ее нарушенных прав на обеспечение жилым помещением в полной мере.

В соответствии с Конституцией Республики Дагестан (статья 93, часть 3) и пунктом 1 части первой статьи 3 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» Конституционный Суд Республики Дагестан разрешает дела о соответствии Конституции Республики Дагестан законов Республики Дагестан, нормативных правовых актов Главы Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Дагестан, Правительства Республики Дагестан и других органов исполнительной власти Республики Дагестан.

Согласно части третьей статьи 93 Конституции Республики Дагестан и статьи 87 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» правом на обращение в Конституционный Суд Республики Дагестан с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом Республики Дагестан, иным нормативным правовым актом Республики Дагестан, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

По смыслу статьи 88 (пункт 2) Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» жалоба на нарушение конституционных прав и свобод считается допустимой, если закон Республики Дагестан, иной нормативный правовой акт Республики Дагестан применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Как следует из содержания статей 67, 87, 88 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», проверяя по жалобам граждан конституционность нормативных правовых актов, затрагивающих конституционные права заявителя, Конституционный Суд Республики Дагестан принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь только в отношении той части, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный их смысл, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным при принятии решения основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Дагестан по настоящему делу является абзац первый части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Законом Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50 «О внесении изменений в статью 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и Закон Республики Дагестан «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан государственными полномочиями по обеспечению жилой площадью детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», а также статья 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50.

В соответствии с Конституцией Республики Дагестан (статья 3) человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Республика Дагестан - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 13, часть 1 Конституции Республики Дагестан).

Материнство и детство, семья находятся под защитой государства (статья 52, часть 1 Конституции Республики Дагестан).

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 19 Конституции Республики Дагестан).

В Республике Дагестан защищаются права и свободы человека и гражданина независимо от национальности, расы, пола, языка, происхождения, социального, имущественного положения, занимаемой должности, рода занятий, места жительства, образования, политических, правовых и иных убеждений, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 20, часть 2 Конституции Республики Дагестан).

Каждый имеет право на социальную защиту, включая право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 40, часть 1 Конституции Республики Дагестан).

Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (статья 41, части 1 и 3 Конституции Республики Дагестан).

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 72, пункт "ж" части 1) защита семьи, материнства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, является предметом совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Это означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается не только на Российскую Федерацию, но и на каждый из её субъектов, и что соответствующее регулирование должно осуществляться, исходя из предписаний статьи 76 (части 2 и 5) Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов 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, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Аналогичные положения содержатся и в статье 55 (части 2 и 4) Конституции Республики Дагестан.

Общие принципы, содержание и меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлены Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В Республике Дагестан правоотношения, связанные с обеспечением жильем лиц указанной категории, регулируются Законом от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В первоначальных редакциях вышеназванных федерального и республиканского законов предусматривалось, что регистрационный учет детей упомянутой категории осуществляется как по месту жительства, так

и по месту их временного пребывания. Конкретный порядок ведения такого учета законодательно не был урегулирован.

С 1 января 2009 года государственными полномочиями Республики Дагестан по обеспечению жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, были наделены органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан (Закон Республики Дагестан от 4 декабря 2008 года № 57 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан государственными полномочиями Республики Дагестан по обеспечению жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Закон Республики Дагестан от 4 декабря 2008 года № 57).

В целях реализации Закона Республики Дагестан от 4 декабря 2008 года № 57 постановлением Правительства Республики Дагестан от 2 июня 2009 года № 161 был утвержден Порядок обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа за счет средств республиканского бюджета Республики Дагестан, в соответствии с которым учет лиц указанной категории, имеющих право на получение жилого помещения по договору социального найма, должен был осуществляться в соответствии с Законом Республики Дагестан от 3 февраля 2006 года № 2 «О порядке ведения органами местного самоуправления учета малоимущих граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма в Республике Дагестан», регулирующим правоотношения, связанные с ведением органами местного самоуправления учета иной категории граждан, признанных нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

19 августа 2010 года постановлением Правительства Республики Дагестан № 302 в названный Порядок были внесены изменения, в соответствии с которыми учет лиц указанной категории предписывалось

осуществлять в соответствии со статьёй 52 Жилищного кодекса Российской Федерации, регламентирующей порядок принятия на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в то время как в соответствии с пунктом 7 указанной статьи Жилищного кодекса Российской Федерации порядок ведения органом местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон 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 от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ) предусмотрел, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, формирует список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями.

В соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ действие положений статьи 8 (в редакции указанного Федерального закона) распространяется на правоотношения, возникшие до дня вступления в силу данного Федерального закона, в случае, если дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до дня вступления в силу этого Федерального закона.

Министерством образования и науки Российской Федерации были разработаны и направлены в субъекты Российской Федерации методические рекомендации по применению Федерального закона от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ (письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № ВК-615/07).

В приложениях № 1 и № 2 к указанным методическим рекомендациям в помощь органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации были направлены: модельный закон субъекта Российской Федерации «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей при наделении органов местного самоуправления государственным полномочием субъекта Российской Федерации по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями специализированного жилищного фонда» и проект постановления Правительства субъекта Российской Федерации «Об отдельных вопросах обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при наделении органов местного самоуправления государственным полномочием субъекта Российской Федерации по обеспечению детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями специализированного жилищного фонда».

В этих проектах содержатся четкие и конкретные ориентиры нормативного регулирования правоотношений в указанной сфере. Однако ни Народное Собрание Республики Дагестан, ни Правительство Республики Дагестан не воспользовались указанными рекомендациями.

Вместо принятия конкретного закона, устанавливающего 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, законодатель Республики Дагестан Законом Республики Дагестан от 11 марта 2013 года № 10 «О внесении изменения в статью 8 Закона Республики Дагестан «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-

сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» продублировал предписание федерального законодателя, изложив пункт 3 статьи 8 в следующей редакции: «Уполномоченный Правительством Республики Дагестан орган исполнительной власти Республики Дагестан в порядке, установленном законом Республики Дагестан, формирует список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями».

Из изложенного следует, что республиканский законодатель так и не внёс ясность в порядок ведения учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, нуждающихся в предоставлении жилых помещений.

Не закрепив в одном специальном законе регулирование указанных правоотношений, законодатель отсылает правоприменителей к другим законам или актам Правительства Республики Дагестан, которые либо не приняты, либо регулируют иные правоотношения.

Отсутствие определённости в конкретном нормативном правовом акте допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, потому наличие правовой определённости – одно из ключевых условий формирования стабильной и действенной правовой системы.

С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации законодатель должен устанавливать эффективные механизмы обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних, недопущения их дискриминации, восстановления нарушенных их прав, повышения уровня гарантии их жилищных прав, как уязвимой социальной категории (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2010 года № 13-П).

Соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, запрет вводить такие различия в правах лиц одной

и той же категории не имеют объективного и разумного оправдания (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2004 года № 11-П). Данный принцип обуславливает необходимость формальной определённости, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в пределах системы действующего правового регулирования.

Особая поддержка детства гарантирована и международными нормами (статья 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статьи 23 и 24 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Право на жилище гарантировано Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. (статья 25).

В Декларации прав ребенка (1959 г.) предусмотрено, что законом и другими средствами ребёнку должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически и умственно, главной целью законов должно быть наилучшее обеспечение интересов несовершеннолетних. На органах публичной власти должна лежать обязанность осуществлять особую заботу о детях, не имеющих семьи и достаточных средств на существование (принципы 2, 6).

Правоположения, зафиксированные в Конвенции ООН о правах ребёнка (1989 г.), обязывают национальные государства уважать и обеспечивать все права ребенка, находящегося в пределах их юрисдикции, призывая их принимать все необходимые меры для обеспечения защиты детей от всех форм дискриминации (статья 27).

Упомянутые международно-правовые акты в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации интегрированы в правовую систему Российской Федерации, потому являются неотъемлемой частью механизма правового регулирования отношений, связанных также с осуществлением защиты детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Анализ содержания правовой базы, действовавшей в период достижения заявительницей 14 летнего возраста и регламентировавшей вопросы ведения учёта детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, свидетельствует о наличии в ней признаков неопределённости, неясности и двусмысленности и об отсутствии надлежащего правового регулирования.

Учитывая вышеизложенное, Конституционный Суд Республики Дагестан полагает, что положение абзаца первого части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Законом Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, не соответствовало статьям 20 (часть 2), 40 (часть 1) и 41 (часть 3) Конституции Республики Дагестан.

Что касается статьи 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, то данная норма, как следует из представленных материалов, при разрешении дела заявительницы не применялась и не может быть признана препятствующей восстановлению прав заявительницы, поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Федерального закона от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ действие положений статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (в редакции указанного Федерального закона) распространено на правоотношения, возникшие до дня вступления в силу данного Федерального закона, в случае, если дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до дня вступления в силу этого Федерального закона. Аналогичная норма была закреплена Законом Республики Дагестан от 11 марта 2013 года № 10 «О внесении изменения в статью 8 Закона

Республики Дагестан «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». Соответственно при решении вопроса включения заявительницы в список детей-сирот и лиц из их числа, подлежащих обеспечению жильем, должны быть применены указанные нормы.

Следовательно, жалоба гражданки Земляной Л.Э., в части оспаривания конституционности статьи 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, не отвечает критерию допустимости и производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению на основании пункта 3 статьи 41 и пункта 2 части первой статьи 63 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан».

Исходя из изложенного и руководствуясь статьёй 65, частями первой и второй статьи 66, частями первой, второй, третьей и четвертой статьи 67, частями первой, второй и третьей статьи 68, статьями 72 и 91 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», Конституционный Суд Республики Дагестан

п о с т а н о в и л:

1. Признать абзац первый части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Законом Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, не соответствующим статьям 20 (часть 2), 40 (часть 1) и 41 (часть 3) Конституции Республики Дагестан, в той мере, в какой отсутствие надлежащего правового регулирования порядка ведения учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, по смыслу, придаваемому сложившейся правоприменительной практикой,

допускало нарушение права на своевременную постановку на учет и последующее получение ими жилого помещения.

2. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности статьи 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Земляной Лидии Эдуардовны в истолковании, расходящимся с конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

5. Настоящее Постановление подлежит опубликованию в газете «Дагестанская правда» и в «Собрании законодательства Республики Дагестан».

Конституционный Суд
Республики Дагестан

№ 3-П



Мнение
Судьи Конституционного Суда Республики Дагестан
Х.У. Рустамова

Соглашаясь в основном с принятым Конституционным Судом Республики Дагестан решением по существу рассматриваемого вопроса, но, выражая несогласие с отдельными положениями его мотивировочной части, считаю необходимым изложить свое мнение по настоящему делу.

Как следует из представленных материалов, гражданка Л.Э. Земляная в 2004 году в восьмилетнем возрасте была определена в Детский дом городского округа «город Дербент», как оставшаяся без попечения родителей, где она обучалась, находясь на полном государственном обеспечении, до 2012 года, а по 2018 год получала образование в Санкт-Петербургском экономическом университете.

1 декабря 2010 года дирекцией Детского дома было направлено письмо за исходящим № 75 со списком детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обучающихся в данном заведении, для постановке на учет для внеочередного предоставления им жилого помещения в Администрацию городского округа «город Дербент» (далее - Администрация города Дербента), в котором Л.Э. Земляная значилась под номером 22. Отсутствие данного абзаца в мотивировочной части постановления ограничивает юридическую значимость факта обращения в орган муниципального образования по вопросу постановки заявительницы на учет по обеспечению ее жилым помещением.

Но по неустановленным обстоятельствам заявительницу, как, оставшуюся без попечения родителей, на соответствующий учет в указанном органе местного самоуправления не поставили.

В связи с этим она обратилась с иском в суд к Администрации города Дербента об обязании постановки её на упомянутый льготный жилищный учет с 1 декабря 2010 года.

Решением Дербентского городского суда в удовлетворении её исковых требований отказано.

Судом апелляционной инстанции жалоба на указанное решение суда также оставлена без удовлетворения.

В связи с этим Л.Э. Земляная обратилась в Конституционный Суд Республики Дагестан с жалобой о признании абзаца второй части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 несоответствующим статьям 40 (часть 1) и 41 (часть 3) во взаимосвязи со статьёй 20 (часть 2) Конституции Республики Дагестан.

В дополнении к данной жалобе заявительница, изменив свою изначальную позицию, просит признать несоответствующими Конституции

Республики Дагестан уже абзац первый части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 58 в редакции, действовавшей до внесения в него изменений Законом Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50 в силу наличия в нём неопределённости и статью 3 последнего Закона Республики Дагестан, ввиду ее не распространяемости на правоотношения, возникшие до 1 января 2019 года.

Если следовать правилам правовой логики, то заявительница в упомянутом утверждении, скорее всего, имеет ввиду наличие неопределённости в абзаце первом части третьей статьи 8 Закона Республики Дагестан от 11 марта 2013 года № 10 «О внесении изменения в статью 8 Закона Республики Дагестан «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в котором предписано, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке установленном законом субъектом Российской Федерации формирует список детей упомянутой категории.

Как известно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации общие вопросы социальной защиты детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (пункты «е» и «ж» части 1 статьи 72), что предполагает возложение ответственности за реализацию социальной функции государства как на федеральные органы государственной власти, так и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

При осуществлении защиты прав детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей необходимо исходить из следующих предписаний Конституции Республики Дагестан: права и свободы человека в Республике Дагестан являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства (статья 3); каждый имеет конституционное право на социальную защиту (часть 1 статьи 40) и на жилище (часть 1 статьи 41).

Общие меры социальной поддержки детей упомянутой категории регламентированы Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Данный закон предусматривает, что орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, формирует список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Законодателем Республики Дагестан был принят аналогичный Закон от 29 декабря 2004 года № 58, конституционность абзаца первого части 3 статьи 8 этого Закона в редакции от 11 марта 2013 года заявительницей ставится под сомнение.

Как видно, в оспариваемой норме вопросы учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не прописаны, в ней всего лишь обращается внимание на то, что Уполномоченный Правительством Республики Дагестан орган исполнительной власти, в порядке, установленном законом Республики Дагестан, формирует список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Рекомендованный закон правотворческим органом республики так и не был принят.

Оппонируя доводам заявительницы, представитель Главы Республики Дагестан А.А. Халилов в судебном заседании пояснил, что аналогичный Закон, внесший ясность в вопросы учета детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, республиканским парламентом был принят еще 3 февраля 2006 года.

В соответствии с частью 1 статьи 1 данного Закона к категории специализированного жилищного фонда наряду с другими жилыми помещениями были отнесены также и жилые помещения, предназначенные для социальной защиты отдельных категорий граждан.

Из содержания пункта 5 статьи 3 названного Закона усматривается, что к упомянутой категории граждан наряду с другими относятся и дети-сироты, а также дети, оставшиеся без попечения родителей.

Но нельзя не заметить, что вопросы принятия на учёт в статьях 4 и 5 упомянутого Закона подробно регламентированы только в отношении граждан, нуждающихся в служебных жилых помещениях.

В пункте 2 статьи 10 этого же Закона утверждается, что порядок и условия предоставления жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан, в том числе детей-сирот, детей оставшихся без попечения родителей, определяется Правительством Республики Дагестан.

В указанном Законе процедуры постановки на учет детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к сожалению, также не были урегулированы.

Согласно пункту 3 Порядка учета детей - сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющих право на получение жилого помещения по договору социального найма, утвержденного Правительством Республики Дагестан от 2 июня 2009 года № 161 (в редакции от 19 августа 2010 года), осуществляется в соответствии со статьей 52 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Федеральный законодатель в данной норме подробно изложил механизм принятия и ведения учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях; указал орган, осуществляющий прием заявлений; прописал права законных представителей детей; упомянул перечень необходимых документов, прилагаемых к заявлению; предусмотрел порядок рассмотрения заявлений о принятии на учёт и порядок ведения учёта, а также правила

регистрации учётных документов, но при этом в части 7 названной статьи предписал, что порядок ведения органом местного самоуправления учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

В Законе Республики Дагестан от 3 февраля 2006 года № 3, как было ранее отмечено, процедуры учёта детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не предусмотрены.

Приходится констатировать, что анализ приведенного механизма правового регулирования образует некий отсылочный юридический круг, генерирующий некое недопонимание и воздвигающий определенные препятствия на пути полноценной реализации жилищных прав заявительницы.

Несмотря на то, что в статьях 4 и 5 настоящего Закона и статье 52 Жилищного кодекса Российской Федерации достаточно подробно изложены вопросы постановки на учёт граждан, нуждающихся в жилых помещениях служебного характера, республиканский законодатель не позаимствовал эти вполне приемлемые процедуры при разработке методологии постановки на учёт детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что повлекло сохранение в правовом регулировании неопределённости.

Непринятие республиканским законодателем конкретного закона, в котором были бы детализированы правоотношения, связанные с постановкой на учёт детей отмеченной категории, консервировал существующую неопределённость оспариваемой нормы.

С точки зрения Конституционного Суда Российской Федерации федеральный законодатель должен устанавливать эффективные механизмы обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних, недопущения их дискриминации, восстановления нарушенных их прав, повышения уровня гарантии их жилищных прав, как уязвимой социальной категории (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2010 года № 13-П).

Соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, запрет вводить такие различия в правах лиц к одной и той же категории не имеют объективного и разумного оправдания (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2004 года № 11-П). Данный принцип обуславливает необходимость формальной определённости, точности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в пределах системы действующего правового регулирования.

Права детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, не могут быть ограничены законодательством субъектов Российской Федерации, в которых могут устанавливаться на них лишь дополнительные

гарантии права на жилое помещение (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2011 года № 746 –О-О).

Бесспорно, наличие неопределённости и пробела в правовом регулировании снижает уровень гарантий судебной защиты прав и свобод человека и гражданина (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 марта 2016 года № 448 О-О).

Следует также отметить, что отсутствие определённости в конкретном нормативном правовом акте допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения, потому требование правовой определённости – одно из значимых условий формирования действенной правовой системы.

Изучение нормативной правовой базы Республики Дагестан с 1 декабря 2010 года по 11 марта 2013 года, регламентирующей вопросы принятия на учёт детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, показало дефицитность в ней процедур надлежащего правового регулирования.

Что касается статьи 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50, то данная норма имеет обратную силу лишь относительно правоотношений, возникших после 1 января 2019 года. По мнению заявительницы, указанная норма, не придав обратную силу правоотношениям, возникшим до 1 января 2019 года, сужает пределы обеспечения защиты ее жилищных прав.

Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно отмечал, что закон обратной силы не имеет, он не распространяется на правоотношения, возникшие после введения его в действие, за исключением случаев, специально оговоренных в самом законе (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2015 года № 1539 –О).

Придание обратной силы закону является исключительным принципом действия закона во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя, который должен быть обозначен либо в тексте закона, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу (определения от 25 января 2007 года № 37-О-О; от 15 апреля 2008 года № 262-О-О; от 20 ноября 2008 года № 745 -О-О; от 16 июля 2009 года № 961-О-О; от 23 апреля 2015 года № 821-О-О).

Согласно части 2 статьи 4 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» действие положений статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» распространяется на правоотношения, возникшие до дня вступления в силу настоящего

Федерального закона, в случае, если дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, не реализовали принадлежащее им право на обеспечение их жилыми помещениями до дня вступления в силу этого закона.

Республиканский законодатель в части 2 статьи 2 Закона Республики Дагестан от 11 марта 2013 года № 10 «О внесении изменений в статью 8 Закона Республики Дагестан «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» также указал, что действие настоящего Закона, за исключением абзацев двадцать второго и двадцать третьего (части 9 и 10) статьи 1, распространяется на правоотношения, возникшие до дня вступления настоящего Закона в силу, то есть до 11 марта 2013 года.

Несмотря на это, заявительница на момент обращения за защитой своих жилищных прав в Конституционный Суд Республики Дагестан не сумела реализовать своё право на обеспечение ее жилым помещением.

В связи с этим также необходимо отметить, что 29 июля 2018 года был принят Федеральный закон № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который вступил в силу с 1 января 2019 года (статья 5). В данном Законе не предусмотрен принцип обратной силы, его действие распространяется лишь на правоотношения, возникшие после 1 января 2019 года. В сложившейся правовой ситуации возникает коллизия между федеральными законами от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ и от 29 июля 2018 года № 267-ФЗ.

В правоприменительной деятельности коллизии между нормами старых и новых федеральных законов возникают в результате издания в разное время по одному и тому же вопросу двух или более законодательных актов. Наиболее эффективный способ предотвращения коллизий старых и новых норм заключается в издании специального акта или закреплении в тексте нового акта перечня актов, признаваемых утратившими силу, в противном случае происходит фактическая замена старого акта новым. Акт перестает действовать, когда он фактически заменяется позже принятым актом, регулирующим те же самые общественные отношения.

При отсутствии специальных указаний закона при разрешении коллизий старых и новых законов применяются правила, согласно которых последующий закон прекращает действие предыдущего закона в части регулирования одних и тех же общественных отношений. Ранее принятые законы по тому же вопросу применяются в части, не противоречащей новому закону.

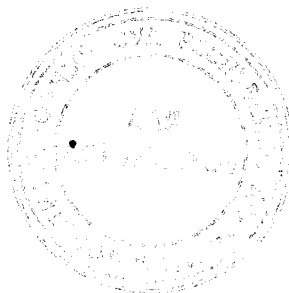
Если следовать формально-юридической логике, то при сопоставлении коллизионных норм двух названных равноуровневых федеральных законов приоритетность обретает норма, предусмотренная в статье 5 Федерального закона № 267 –ФЗ от 29 июля 2018 года.

Схожей позиции придерживался и Конституционный Суд Российской Федерации (Постановление от 29 июня 2004 года № 13-П).

В силу этого необходимо отметить, что наличие обратной силы в Федеральном законе от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ и Законе Республики Дагестан от 11 марта 2013 года № 10 предоставляет заявительнице право предъявлять к Администрации города Дербента требование о постановке ее на учет для получение жилого помещения с 1 декабря 2010 года.

Нельзя согласиться с утверждением о том, что ввиду того, что статья 3 Закона Республики Дагестан от 11 июня 2019 года № 50 не применялась при судебном разрешении дела, она не может быть признана препятствующей восстановлению прав заявительницы, так как не отвечает критериям допустимости. Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации отсутствие ссылки на конкретный нормативный правовой акт само по себе не является свидетельством недопустимости (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2015 года № 6-П).

В описательной части постановления в качестве весомого аргумента использованы рекомендации, изложенные в обзорном письме Минобразования и науки Российской Федерации от 8 апреля 2014 года № ВК-615/07. Поскольку эти предложения не обладают соответствующей нормативностью и юридической значимостью их применение в судебных решениях, подлежащих обязательному исполнению, выглядит некорректно.



Судья
Конституционного Суда
Республики Дагестан

Х.У. Рустамов