



УДК 365

Г. В. Казакова, С. В. Лонская

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПОРЯДКА ПРИЗНАНИЯ ГРАЖДАНИНА МАЛОИМУЩИМ
В ЦЕЛЯХ ПОЛУЧЕНИЯ ИМ ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ
ПО ДОГОВОРУ СОЦИАЛЬНОГО НАЙМА**

На примере закона Калининградской области от 29 июня 2005 г. №617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма» рассматриваются вопросы установления механизма порядка определения размера дохода и стоимости имущества граждан с указанной целью.

159

The law of the Kaliningrad region On the Procedure of Recognising a Citizen as a Person with Low Income for the Purpose of Providing Municipal Accommodation in the Framework of a Social Rent Contract serves as a basis for the consideration of issues of introducing a mechanism of assessing the level of a citizen's income and the value of their property for the purpose of recognising them as persons with low income and providing them with municipal accommodation in the framework of a social rent contract.

Ключевые слова: договор социального найма, жилое помещение, малоимущий гражданин, доход, стоимость имущества.

Key words: social rent contract, accommodation, persons with low income, income, value of property.

Признание (или непризнание) гражданина малоимущим — юридический факт, который влечет за собой важные правовые последствия, связанные с возникновением, изменением или прекращением субъективных прав физических лиц, в том числе предусмотренных ч. 3 ст. 40 Конституции Российской Федерации. Правовые нормы, регулирующие, в частности, порядок определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда, оказывают существенное влияние на жилищные правоотношения в части института социального найма жилья, реализацию прав граждан на жилище и дополнительные гарантии, предусмотренные Конституцией РФ, поскольку являются одним из элементов механизма правового регулирования процесса признания гражданина малоимущим. Поэтому не случайно такая норма, установленная ч. 3 ст. 9 закона Калининградской области от 29 июня 2005 г. №617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений



из муниципального жилищного фонда по договору социального найма» [1] (далее — Закон Калининградской области №617) стала в 2011 г. предметом внимания Уставного суда Калининградской области. В упомянутой норме содержалось правило, в соответствии с которым оценка стоимости транспортных средств в составе общей стоимости имущества, учитываемого в целях признания граждан малоимущими, определяется в зависимости от ставок транспортного налога. При этом размер налоговой ставки (в рублях), уплачиваемой за транспортное средство, считался равным 0,1 % стоимости транспортного средства и высчитывался путем умножения налоговой ставки на 1000. Насколько подобный механизм уместен? Полагаем, что точка зрения, изложенная в предлагаемой статье, будет интересна для тех, кто занимается этой проблематикой как в научном плане, так и в практическом.

Следует отметить, что вопросы признания, обеспечения, гарантий и защиты права на жилище регулируются рядом общих международных правовых актов, ратифицированных Российской Федерацией, они также отражены в позициях Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) [2–5]. Примечательно, что ЕСПЧ в свое время указал: Конвенция о защите прав человека и основных свобод не гарантирует социально-экономические права, в том числе и право на бесплатное жилище (решение по делу *«Панченко против Латвии»* от 28 октября 1999 г.). Кроме того, существует и позиция ЕСПЧ, что ст. 8 Конвенции не предоставляет право на обеспечение жильем; выделение государством средств для обеспечения каждого жильем — вопрос политики, а не юриспруденции (решение по делу *«Чемэн против Соединенного Королевства»* от 18 января 2001 г.). Несмотря на это, ЕСПЧ иногда признает и обратное. Так, в решении по делу *«Ботта против Италии»* от 24 февраля 1998 г. указывается: «Обязательства в соответствии со ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод возникают у государства, если имеется прямая и непосредственная связь между оспариваемыми заявителем мерами и его частной жизнью» [2].

Любопытно, что еще в 1926 г. была создана неправительственная неполитическая организация «Международный союз квартиросъемщиков» (IUT), 06 августа 2004 г. принявшая «Хартию квартиросъемщиков» [6], в статье VIII которой говорится: «Нормально функционирующее общество нуждается в разнообразных формах проживания — касается ли это размера и стандарта жилья или его приспособленности для различных потребностей и периодов жизни человека. Каждый человек имеет право сам решать, хочет ли он владеть жильем на правах собственности или арендовать его. Для того чтобы избежать сегрегации и социального расслоения, обществу также необходимо достаточное количество квартир, предназначенных для сдачи в аренду и находящихся в собственности государства, муниципалитета или других ведомств. Муниципальное и/или социальное жилище должно стать одной из важных составляющих обеспечения жильем в любом обществе» [6]. В апреле 2010 г. в Хельсинки к «Международному союзу квартиросъемщиков» официально присоединилось некоммерческое партнерство «Ассоциация нанимателей жилья (РАНЖ)» (Россия).



Согласно п. 1 ст. 13 Жилищного кодекса Российской Федерации [7] (далее – ЖК РФ), установление порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области жилищных отношений. В соответствии с ч. 2 ст. 49 ЖК РФ малоимущими гражданами являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Важное значение имеет вопрос о разграничении полномочий государственных (федеральных и субъектов РФ) и муниципальных органов по правовому регулированию этих отношений.

Цель является результатом, на который направлен процесс. Из смысла указанных норм ЖК РФ следует, что целью определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, становится последующее признание граждан малоимущими. Это означает, что указанное определение размера дохода и стоимости имущества – и есть тот процесс, который преднамеренно направлен на решение вопроса о признании гражданина малоимущим, т.е. неотъемлемая часть порядка признания гражданина малоимущим, регулируемого законом соответствующего субъекта РФ. Поскольку порядок признания граждан малоимущими устанавливается законом субъекта РФ, то установление порядка определения размера дохода и стоимости имущества относится к полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, в компетенции которого находится принятие законов субъекта Федерации.

Часть 3 ст. 9 Закона Калининградской области №617 устанавливает порядок определения размера стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими, что соответствует буквальному смыслу п. 3 ст. 13 ЖК РФ. В соответствии с п. 15 ч. 2 ст. 45 Устава (Основного Закона) Калининградской области [8], законами Калининградской области регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Уставом, уставными законами и законами Калининградской области к ведению и полномочиям Калининградской области. Законы Калининградской области принимаются постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной (представительной) власти региона – Калининградской областной думой (ч. 1 ст. 17 Устава (Основного Закона) Калининградской области). Таким образом, Закон Калининградской области №617 верно разграничивает полномочия в области жилищных отношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Калининградской области (п. 3 ст. 12, п. 3 ст. 13 ЖК РФ), а также между законодатель-



ными и исполнительными органами государственной власти Калининградской области (ст. 22, ч. 2 ст. 30, ч. 3 ст. 38, ч. 2 ст. 39 Устава (Основного Закона) Калининградской области). Муниципальные же органы лишь реализуют установленный порядок.

Осуществляя правовое регулирование при реализации своих полномочий, предусмотренных п. 3 ст. 13 ЖК РФ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны руководствоваться, на наш взгляд, прежде всего общими принципами права, а именно:

- верховенства права;
- неотчуждаемости основных прав и свобод человека и гражданина;
- непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина;
- равноправия (недискриминации) — запрета неоправданного различного обращения с лицами, находящимися в одинаковой ситуации, или одинакового подхода к лицам, находящимся в различных ситуациях;
- правовой определенности — наличия правовых оснований для любых допустимых ограничений (вмешательств в осуществление) гарантируемых Конституцией Российской Федерации и международными правовыми актами прав.

С этих позиций попытаемся разобраться, насколько был правомерен и обоснован механизм определения стоимости имущества при признании гражданина малоимущим, установленный ч. 3 ст. 9 Закона Калининградской области № 617.

В целях методического обеспечения реализации органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления полномочий, установленных п. 3 ст. 13 и п. 2 ст. 14 ЖК РФ, приказом Минрегиона РФ от 25 февраля 2005 г. № 18 были утверждены Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по установлению порядка признания граждан малоимущими в целях постановки на учет и предоставления малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях, жилых помещений муниципального жилищного фонда по договорам социального найма (далее — Методические рекомендации), которые введены в действие с 01 марта 2005 г. (не нуждается в государственной регистрации; Письмо Минюста России от 10 марта 2005 г. № 01/1718-ВЯ) [9]. Методические рекомендации, в частности, содержат разъяснения по установлению порядка определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Подпунктом 3 п. 4.2 Методических рекомендаций предусмотрено, что в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах к имуществу, находящемуся в собственности членов семьи граждан и подлежащему налогообложению, *могут быть* отнесены объекты согласно гл. 28 «Транспортный налог» ч. 2 Налогового кодекса Российской Федерации [10] (далее — НК РФ), в частности зарегистрированные в установленном порядке. Таким образом, по смыслу Методических рекомендаций следует, что законодательство о налогах и сборах используется только для определения перечня объектов собственности или имущества, подлежащего оценке, поскольку не подлежит учету имущество, не являющееся объектом налогообложения транспортным налогом в соответствии с положениями ст. 358 НК РФ.



Согласно п. 9.4 Методических рекомендаций, в федеральном законодательстве при определении налоговой базы по транспортному налогу не используется оценка стоимости транспортных средств. Поэтому при установлении порядка определения стоимости данного имущества органами государственной власти субъектов РФ рекомендуется использовать процедуры, применяемые экспертными организациями для оценки транспортных средств, или установить порядок определения стоимости транспортного средства, который должен предусматривать возможность определения стоимости транспортного средства собственником, экспертной организацией или, в случае несогласия органа местного самоуправления с оценкой, определение ее в судебном порядке.

Установление стоимости имущества осуществляется в ходе оценочной деятельности, которая регулируется федеральным законом от 29.07.1998 г. №135-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [11], а также Федеральными стандартами оценки: ФСО-1 (утв. приказом Минэкономразвития РФ №256 от 20.07.2007 г.), ФСО-2 (утв. приказом Минэкономразвития РФ №255 от 20.07.2007 г.), ФСО-3 (утв. приказом Минэкономразвития РФ №254 от 20.07.2007 г.), ФСО-4 (утв. приказом Минэкономразвития РФ №508 от 22.10.2010 г.), ФСО-5 (утв. приказом Минэкономразвития РФ №238 от 04.07.2011 г.), ФСО-6 (утв. приказом Минэкономразвития РФ №628 от 07.11.2011 г.) [12]. Законодательство об оценочной деятельности относится к федеральному уровню.

ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» определяет правовые основы регулирования оценочной деятельности в отношении объектов оценки, принадлежащих РФ, субъектам РФ или муниципальным образованиям, физическим или юридическим лицам, для целей совершения сделок с объектами оценки, а также для иных целей (ст. 2). По смыслу данной нормы под «иными целями» следует, на наш взгляд, понимать и решение вопроса о признании гражданина малоимущим.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» под оценочной деятельностью понимается профессиональная деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной или иной стоимости. В соответствии с ФСО-2 (ст. 5) к видам иной стоимости относятся: инвестиционная, ликвидационная, кадастровая. Кадастровая стоимость определяется оценщиком, в частности для целей налогообложения (ФСО-2, ст. 10).

Согласно ст. 7 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», в случае, если в нормативном правовом акте, содержащем требование обязательного проведения оценки какого-либо объекта, не определен конкретный вид стоимости объекта оценки, установлению подлежит его рыночная стоимость. Указанное правило применяется и в случае использования в нормативном правовом акте не предусмотренных настоящим Федеральным законом или стандартами оценки терминов, определяющих вид стоимости объекта оценки, в том числе терминов «действительная стоимость», «разумная стоимость», «эквивалентная стоимость», «реальная стоимость» и др.



Часть 3 ст. 9 Закона Калининградской области №617 не содержала указания ни на один из видов стоимости объекта оценки, установленных ч. 1 ст. 3 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и ст. 5 ФСО-2. Это означает, что одновременно должна быть применена ст. 7 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и использованы данные о рыночной стоимости транспортного средства. Однако, применяя установленный ч. 3 ст. 9 Закона Калининградской области №617 порядок расчета рыночной стоимости транспортного средства, практически определить ее было невозможно, поскольку он не соответствовал подходам к оценке, установленным в ФСО-1 (статьи 13–15). Суть этих подходов такова:

1) доходный подход — совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на определении ожидаемых доходов от использования объекта оценки;

2) сравнительный подход — совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на сравнении объекта оценки с объектами — аналогами объекта оценки, в отношении которых имеется информация о ценах. Объектом — аналогом объекта оценки для целей оценки признается объект, сходный с объектом оценки по основным экономическим, материальным, техническим и другим характеристикам, определяющим его стоимость;

3) затратный подход — совокупность методов оценки стоимости объекта оценки, основанных на определении затрат, необходимых для воспроизводства либо замещения объекта оценки с учетом износа и устареваний. Затратами на воспроизводство объекта оценки являются затраты, необходимые для создания точной его копии с использованием применявшихся при создании объекта оценки материалов и технологий. Затратами на замещение объекта оценки считаются затраты, необходимые для создания аналогичного объекта с использованием материалов и технологий, применяемых на дату оценки.

Поскольку ни ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», ни федеральные стандарты оценки не предусматривают использование норм налогового законодательства для целей определения стоимости имущества, в частности норм, устанавливающих размер транспортного налога, можно с уверенностью утверждать, что последние не могут применяться для признания гражданина малоимущим.

Более того, налоговая ставка транспортного налога, использованная в Законе Калининградской области №617, сама по себе не может служить адекватным основанием для определения стоимости транспортного средства. В соответствии с ч. 1 ст. 53 НК РФ налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. Мощность двигателя транспортного средства является одной из них. Исключительно технические характеристики могут служить составной частью цены и, следовательно, только влияют на его стоимость.

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 53 НК РФ налоговая ставка представляет собой величину налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы. Следовательно, налоговая ставка выступает производной от налоговой базы и не может оказывать влияния на нее или быть критерием ее оценки.



Несложно подсчитать, что при той методике определения стоимости, какая была предложена в калининградском законе №617, старенькая, выдавшая виды иномарка превратится в настоящий предмет роскоши. Например, в рассмотренном Уставным судом Калининградской области деле был установлен факт, что в расчете среднедушевого дохода и определении стоимости имущества, которые были произведены Комитетом социальной поддержки администрации городского округа «Город Калининград» на основании ст. 8, 9 Закона Калининградской области №617, стоимость транспортного средства – автомобиля БМВ-320 1986 г. выпуска – составила 2 257 500 рублей. Подобный подход нарушает принципы равноправия субъектов и правовой определенности.

В своем постановлении №6-П от 28 сентября 2011 г. Уставный суд Калининградской области признал ч. 3 ст. 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 г. №617 «О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма» не соответствующей положениям п. 1 ст. 7, п. 1, 3, 4 ст. 15 и ст. 69 Устава (Основного Закона) Калининградской области [13].

Список литературы

1. *О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма* : закон Калининградской области от 29 июня 2005 г. №617 // Российская газета (приложение «Запад России»). 2005. №155.
2. *Информационная система по документам Европейского суда по правам человека*. URL: echr-base.ru (дата обращения: 20.08.2011).
3. *Конвенция о защите прав человека и основных свобод* от 04 ноября 1950 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. №2. Ст. 163.
4. *Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека* от 26 мая 1995 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. №13. Ст. 1489.
5. *Об экономических, социальных и культурных правах* : международный пакт от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного суда Российской Федерации. 1994. №12.
6. *Хартия квартиросъемщиков* (принята Международным союзом квартиросъемщиков 06 августа 2004 г.) URL: http://www.ranj.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=81 (дата обращения: 20.08.2011).
7. *Жилищный кодекс Российской Федерации* от 29 декабря 2004 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2011).
8. *Устав* (Основной Закон) Калининградской области. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_Kalin/ (дата обращения: 20.08.2011).
9. *Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по определению порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению таким гражданам жилых помещений по договору социального найма* (утверждены приказом Минрегиона РФ от 25 февраля 2005 г. №18). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2011).



10. *Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2)* от 05 августа 2000 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения: 20.08.2011).

11. *Об оценочной деятельности в Российской Федерации* : федеральный закон от 29 июля 1998 г. №135-ФЗ (ред. от 27 декабря 2009 г.). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.08.2011).

12. *Федеральные стандарты оценки*. URL: <http://www.labrate.ru/fso.htm> (дата обращения: 24.01.2012).

13. *О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма* : постановление Уставного суда Калининградской области от 28 сентября 2011 г. №6-П по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области ч. 3 ст. 9 Закона Калининградской области от 29 июня 2005 г. №617 // Калининградская правда. 2011. №181.

Об авторах

Галина Владимировна Казакова — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: GKazakova@kantiana.ru

Светлана Владимировна Лонская — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта.

E-mail: SLonskaya@kantiana.ru

About authors

Dr Galina V. Kazakova — Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University.

E-mail: GKazakova@kantiana.ru

Dr Svetlana V. Lonskaya — Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University.

E-mail: SLonskaya@kantiana.ru