**АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ**

по вопросам реализации подпрограммы «Выполнение

государственных обязательств по обеспечению жильем категорий

граждан, установленных федеральным законодательством»

(наиболее актуальные проблемные вопросы)

1. **«ЧЕРНОБЫЛЬЦЫ**»

Наибольшее количество судов были связаны с правоприменением части 2 статьи 22 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», которая устанавливает, что гражданам, переселившимся после 30 июня 1986 года на постоянное место жительства в зону проживания с правом на отселение гарантируются меры социальной поддержки, предусмотренные статьей 17 Закона в случае их добровольного переселения из данной зоны на новое место жительства при условии получения ими права выхода на пенсию по основаниям, связанным с проживанием в данной зоне, с учетом времени проживания в других зонах радиоактивного загрязнения вследствие чернобыльской катастрофы.

Основной вопрос судебных споров - возможно ли приравнивать рождение гражданина в такой зоне после 30 июня 1986 года к добровольному переселению. Если в прошлые годы различные суды принимали разные решения, то в 2016 году большинство судов второй, апелляционной инстанции (например, Брянский, Московский и Смоленский областные суды, Красноярский краевой суд и многие другие) исходят из того, что Закон устанавливает дифференциацию мер социальной защиты в зависимости от характера и степени вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы. Такая дифференциация, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях, основана на объективных критериях, к числу которых относится уровень радиоактивного загрязнения соответствующей территории (зоны), на которой проживают или с которой эвакуируются (добровольно выезжают) граждане (определения от 6 ноября 2014 года N 2636-О и N 2671-О).

Характер и степень вреда, причиненного здоровью вследствие радиации, у лиц, находившихся в чернобыльской зоне в момент аварии, и у лиц, переселившихся в эту зону после аварии или родившихся спустя нескольку лет после аварии, будет различен. Поэтому суды приравнивают граждан, родившихся в зоне проживания с правом на отселение по объему прав к лицам, переселившимся в зону радиационного загрязнения, как менее пострадавших по сравнению с лицами, находившимися в этой зоне в момент катастрофы.

При этом многими судами отмечается, что получение гражданами права выхода на пенсию по основаниям, связанным с проживанием в зоне, означает достижение ими пенсионного возраста с учетом его снижения по основаниям, установленным разделом IV Закона.

По вопросу предоставления сертификата граждане, выехавшим добровольно на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение, следует отметить еще одно обстоятельство:

иногда, консультируясь со мной по отдельным вопросам предоставления таким гражданам сертификатов сотрудники органов исполнительной власти субъектов РФ присылают копии удостоверений граждан, проживающих в этой зоне. Меры социальной поддержки для этой категории граждан прописаны в статьях 18 и 20 Закона и ими не предусматривается обеспечение жилыми помещениями за счет средств федерального бюджета.

Для получения указанного права граждане должны в обязательном порядке заменить такое удостоверение на удостоверение гражданина, выехавшего добровольно на новое место жительства из зоны проживания с правом на отселение.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 2015 г. № 2542-О, которым рассматривался вопрос возможности обеспечения жильем инвалида детства вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, который ранее обеспечивался жильем в составе семьи родителей. В данном случае Конституционный Суд отметил, следующее:

Согласно статьи 3 Закона РФ при наличии у гражданина РФ права на возмещение вреда и меры социальной поддержки, предусмотренные данным Законом, по различным основаниям ему возмещается вред и предоставляются меры социальной поддержки, предусмотренные по всем имеющимся основаниям; при этом одинаковый вред возмещается, а одинаковые меры социальной поддержки предоставляются гражданину Российской Федерации только по одному из оснований по его выбору (часть вторая).

Признание гражданина инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы, осуществляемое в рамках установленной законом правоприменительной процедуры, возможно лишь при условии, что ранее он уже был отнесен к соответствующей категории пострадавших, и, таким образом, статус инвалида-чернобыльца предполагает одновременное наличие у гражданина также одного из статусов, установленных статьей 13 Закона РФ.

Исходя из этого предоставление гражданину, относящемуся к таким категориям, жилого помещения или социальной выплаты для его приобретения, согласно положениям жилищного законодательства РФ, осуществляемое с учетом количества проживающих совместно с ним членов семьи, по существу, означает реализацию в этой части обязательств государства, - как перед самим гражданином, так и перед членами его семьи, которые в этом качестве были обеспечены жилой площадью.

**Еще сложный один вопрос, который часто рассматривается в судах – вопрос наследования права на обеспечение жильем в случае смерти ликвидатора последствий аварии на Чернобыльской АЭС или инвалида вследствие аварии на ней.** К сожалению, по моему мнению, суды не всегда правильно истолковывают нормы Закона.

В первую очередь это случаев смерти граждан, ставших инвалидами вследствие чернобыльской катастрофы, а также граждан, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой.

Согласно части четвертой статьи 14 меры социальной поддержки в виде предоставления жилья за счет федерального бюджета распространяются на семьи, потерявшие кормильца из числа граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой, а также на семьи умерших инвалидов, на которых распространялись меры социальной поддержки, указанные в указанной статье.

Данные положения Закона можно разделить на две нормы:

1. Семьи, потерявшие кормильца из числа граждан, погибших в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС, умерших вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой.

То есть, у таких семей право на обеспечение жильем возникает при наличии следующих условий:

- гражданин должен был умереть вследствие лучевой болезни или другого заболевания, возникшего в связи с чернобыльской катастрофой. Подтверждением данного факта является заключение межведомственного экспертного совета по установлению причинной связи заболеваний, инвалидности и смерти граждан, подвергшихся воздействию радиационных факторов;

- гражданин должен был являться кормильцем для семьи.

Конституционный Суд в Определении от 16 декабря 2008 г. № 1085-О-П признал незаконными правоприменительные решения (в том числе судебные) по отказу в выдаче удостоверения, дающего право на получение мер социальной поддержки, вдове инвалида вследствие общего заболевания, умершего вследствие заболевания, возникшего в связи с чернобыльской катастрофой, в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом.

*Справочно:*

*Статьей 1088 Гражданского кодекса Российской Федерации к членам семьи кормильца отнесены:*

*нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего или имевшие ко дню его смерти право на получение от него содержания;*

*ребенок умершего, родившийся после его смерти;*

*один из родителей, супруг либо другой член семьи независимо от его трудоспособности, который не работает и занят уходом за находившимися на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями и сестрами, не достигшими четырнадцати лет либо хотя и достигшими указанного возраста, но по заключению медицинских органов нуждающимися по состоянию здоровья в постороннем уходе;*

*лица, состоявшие на иждивении умершего и ставшие нетрудоспособными в течение пяти лет после его смерти.*

*При этом отмечено, что вред возмещается:*

*несовершеннолетним - до достижения восемнадцати лет;*

*обучающимся старше восемнадцати лет - до получения образования по очной форме обучения, но не более чем до двадцати трех лет;*

*женщинам старше пятидесяти пяти лет и мужчинам старше шестидесяти лет - пожизненно;*

*инвалидам - на срок инвалидности;*

*одному из родителей, супругу либо другому члену семьи, занятому уходом за находившимися на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями и сестрами, - до достижения ими четырнадцати лет либо изменения состояния здоровья.*

2. Семьи умерших инвалидов, на которых распространялись меры социальной поддержки, указанные в части первой статьи 14.

То есть, у таких семей право на обеспечение жильем возникает при наличии следующих условий:

- гражданин до смерти должен был быть признан инвалидом вследствие чернобыльской катастрофы;

- он должен был иметь право на получение меры социальной поддержки, то есть быть признан обеспечение нуждающимся в улучшении жилищных условий.

С участника ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС проще.

Согласно части второй статьи 15 Закона отдельные меры социальной поддержки, в том числе по обеспечению нуждающихся в улучшении жилищных условий жилой площадью один раз распространяются на семьи, в том числе на вдов (вдовцов) умерших участников ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

Одновременно следует отметить, что в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча» право на обеспечение жильем переходит на членов семей граждан, потерявших кормильца из числа граждан, получивших лучевую болезнь, другие заболевания, включенные в перечень заболеваний, возникновение или обострение которых обусловлены воздействием радиации, либо ставших инвалидами вследствие воздействия радиации, при условии если смерть явилась следствием воздействия радиации в результате аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

А в случае смерти граждан из подразделений особого риска переход права на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета на членов их семей не предусмотрено.

Апелляционное определение СК по гражданским делам Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 11 января 2016 г. по делу N 33-18/2016

Рассматривался вопрос обязательности предоставления обязательства о сдачи жилого помещения.

Гражданка состоит на учете в качестве имеющей право на получение жилищной субсидии в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим их районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» с составом семьи 2 человека (она и супруг). Проживают в жилом помещении вместе с сыном супруга, которому принадлежит доля в праве собственности данного жилого помещения.

В соответствии с частью 5 статьи 5 Закона членами семьи гражданина, выезжающего из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и имеющего право на получение жилищной субсидии, признаются постоянно проживающие совместно с ним супруг или супруга, дети, родители, усыновленные, усыновители данного гражданина. Другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы признаются членами семьи данного гражданина, если они вселены им в качестве членов его семьи и ведут с ним общее хозяйство. В исключительных случаях иные лица могут быть признаны членами семьи данного гражданина в судебном порядке.

То есть, впрямую, сын супруга согласно определению Закона не является членом семьи гражданки, состоящей на учете.

Оспаривали отказ в выдаче сертификата в связи с тем, что они не представили обязательство о сдаче жилого помещения.

Суд поддержал правомерность отказа, мотивируя следующими положениями законодательства.

Федеральным законом и Правилами выдачи и реализации сертификатов не предусмотрен механизм предоставления социальной выплаты без осуществления сдачи жилого помещения, то есть законодатель, не предусмотрев иного механизма реализации права, исключил возможность получения гражданами жилищной субсидии без выполнения установленных условий.

Довод истцов, что собственник жилого помещения не является членом семьи участника подпрограммы судом был отклонен, поскольку он является членом семьи супруга участника подпрограммы, который был вселен как член собственника жилого помещения, что влечет за собой согласно статьи 31 Жилищного кодекса РФ право пользования жилым помещением. Следовательно, данный гражданин обеспечен жильем для постоянного проживания и исходя из положений статьи 6 Федерального закона 125-ФЗ и пунктов 16.1 и 44 Правил выдачи и реализации сертификатов сертификат может быть выдан только в случае предоставления обязательства о сдаче жилого помещения.

Аналогичные выводы сделал Московский городской суд (Апелляционное определение Московского городского суда от 08 декабря 2015 г. № 33-45512/15), когда рассматривал правомерность отказа в предоставлении сертификата гражданину, который не мог сдать жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, поскольку в нем проживали граждане, не являющиеся членами семьи гражданина-участника подпрограммы (его брат).

Апелляционное определение СК по гражданским делам Вологодского областного суда от 14 сентября 2016 г. по делу N 33-5184/2016

Вынужденные переселенцы изменили место жительства, снялись с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях по первоначальному месту жительства и были поставлены органом местного самоуправления в новом месте жительства на учет в качестве нуждающихся в жилье по первоначальной дате постановке на такой учет.

Районная администрация отменила данное решение органа местного самоуправления.

Суд подтвердил законность действий районной администрации, основываясь на следующих положениях законодательства:

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 7 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-I «О вынужденных переселенцах» постановку вынужденного переселенца на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении осуществляется в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации независимо от срока проживания в соответствующей местности.

Пункт 3 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса РФ предусматривает, что граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае их выезда на место жительства в другое муниципальное образование.

Из части 1 статьи 57 Жилищного кодекса РФ следует, что жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет, за исключением установленных частью 2 указанной статьи случаев предоставления жилых помещений вне очереди.

Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления на основании заявлений граждан, поданных ими в указанный орган по месту своего жительства (часть 3 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации).

На основании изложенных норм суд сделал вывод, что восстановление на учете граждан на учете в носом месте жительства по дате постановки на учет по прежнему месту жительства приведет к нарушению конституционных прав граждан, состоявших на учете нуждающихся в новом месте жительства и имевших право на улучшение жилищных условий в соответствии с Законом РФ «О вынужденных переселенцах». Иной подход противоречил бы положениям Жилищного кодекса РФ о принятии органами местного самоуправления нуждающихся в жилых помещениях граждан на учет в порядке очередности.