



Именем  
Республики Татарстан

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА  
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН**

**по делу о проверке конституционности абзаца второго пункта 1.5, пунктов 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, в связи с жалобой гражданки З.Ф. Калоян**

город Казань

8 апреля 2022 года

Конституционный суд Республики Татарстан в составе Председателя Ф.Г. Хуснутдинова, судей Ф.Р. Волковой, Ф.С. Мусина, Э.М. Мустафиной, Г.Л. Удачиной, М.М. Хайруллина,

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 абзаца второго пункта 1.5, пунктов 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки З.Ф. Калоян. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность

в вопросе о том, соответствуют ли обжалуемые заявительницей нормативные правовые положения Конституции Республики Татарстан.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Ф.С. Мусина, объяснения сторон — гражданки З.Ф. Калоян, представителя органа, издавшего оспариваемый нормативный правовой акт, — начальника юридического отдела Управления жилищной политики Исполнительного комитета муниципального образования города Казани Р.Н. Сафина, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный суд Республики Татарстан

**установил:**

1. В Конституционный суд Республики Татарстан обратилась гражданка З.Ф. Калоян с жалобой на нарушение ее конституционных прав и свобод абзацем вторым пункта 1.6, пунктами 2.7 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, в редакции, действовавшей на момент обращения заявительницы в Конституционный суд Республики Татарстан.

Согласно абзацу второму пункта 1.6 данного Административного регламента заявителем является гражданин Российской Федерации, зарегистрированный по месту жительства в городе Казани, обратившийся в администрацию района(-ов) с согласия всех членов семьи, нуждающейся в улучшении жилищных условий по договору социального найма, с запросом о предоставлении муниципальной услуги по принятию на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани.

Пункты 2.7 и 2.8 указанного Административного регламента устанавливают исчерпывающие перечни оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги по

принятию на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани, и приостановления предоставления или отказа в предоставлении муниципальной услуги соответственно.

Как следует из жалобы и приложенных к ней копий документов, заявительница обращалась по месту жительства в администрацию Кировского и Московского районов Исполнительного комитета муниципального образования города Казани с заявлением о признании ее малоимущей и принятии на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении по договору социального найма. Однако в связи с отсутствием регистрации по месту жительства на территории указанных выше районов ей было отказано в принятии документов для постановки на такой учет.

Вместе с тем гражданка З.Ф. Калоян отмечает, что по объективным причинам у нее нет возможности зарегистрироваться в том жилом помещении, где она фактически проживает.

Заявительница указывает, что в силу Жилищного кодекса Российской Федерации (далее — Жилищный кодекс) и Закона Республики Татарстан от 13 июля 2007 года № 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» (далее — Закон Республики Татарстан № 31-ЗРТ) обязательное наличие регистрации по месту жительства не является условием принятия гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма.

Гражданка З.Ф. Калоян утверждает, что отказ в принятии ее заявления о постановке на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении по договору социального найма, связанный с отсутствием регистрации по месту жительства, основан на оспариваемых положениях вышеуказанного Административного регламента, предусматривающих, что рассматриваемая муниципальная услуга подлежит предоставлению при наличии сведений о

регистрационном учете по месту жительства. Кроме того, заявительница считает, что пункт 2.7 данного Административного регламента, устанавливающий основания для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, и пункт 2.8 рассматриваемого Административного регламента, закрепляющий основания приостановления предоставления или отказа в предоставлении муниципальной услуги, не согласуются с основополагающими нормами Жилищного кодекса, которыми урегулирован вопрос отказа гражданину в постановке на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении (статья 54), а возможность отказа в приеме заявления гражданина, обратившегося за постановкой на такой учет, не предусмотрена.

Определением Конституционного суда Республики Татарстан от 18 декабря 2020 года № 41-О жалоба гражданки З.Ф. Калоян была принята к рассмотрению в части проверки конституционности абзаца второго пункта 1.6, пунктов 2.7 и 2.8 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154.

К началу рассмотрения дела в судебном заседании постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 2 февраля 2022 года № 330 в постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154 были внесены изменения, согласно которым обжалуемый Административный регламент был изложен в новой редакции. В частности, оспариваемые заявителем положения Административного регламента, содержащиеся ранее в абзаце втором пункта 1.6, пунктах 2.7 и 2.8 нашли свое отражение в абзаце втором пункта 1.5, пунктах 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях (далее также — Административный

регламент). Так, абзац второй пункта 1.5 Административного регламента устанавливает, что заявителем является гражданин Российской Федерации, проживающий в городе Казани, обратившийся в администрацию района(-ов) по месту жительства с согласия всех членов семьи, нуждающейся в улучшении жилищных условий, с запросом о предоставлении муниципальной услуги; пункты 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предусматривают перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани (далее также — муниципальная услуга), и перечень оснований для отказа в предоставлении муниципальной услуги соответственно.

Вместе с тем гражданка З.Ф. Калоян указывает, что, невзирая на внесенные изменения, правовое регулирование, установленное абзацем вторым пункта 1.5 Административного регламента, не исключило такую практику его применения при которой предоставление муниципальной услуги осуществляется при условии подтверждения заявителем своего места жительства исключительно сведениями о регистрационном учете по месту жительства. Приведенные изменения, по мнению заявительницы, не устранили также неопределенность правового регулирования, устанавливающего исчерпывающий перечень оснований, как для отказа в приеме соответствующего заявления и приложенных документов, так и для отказа в предоставлении муниципальной услуги.

В этой связи в ходе судебного заседания гражданка З.Ф. Калоян уточнила свои требования, согласно которым по изложенным в жалобе основаниям просила признать абзац второй пункта 1.5, пункты 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, не

соответствующими статьям 2, 13, 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая) и 55 Конституции Республики Татарстан, согласно которым человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность Республики Татарстан; 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; 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.

Согласно части девятой статьи 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

В силу частей 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:

— абзац второй пункта 1.5 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, в той мере, в какой он, устанавливая, что заявителем, обратившимся с запросом о предоставлении муниципальной услуги, является гражданин, проживающий в городе Казани, по смыслу придаваемому указанной норме правоприменительной практикой, допускает такое ее применение, при котором факт проживания заявителя в городе Казани сводится к его подтверждению исключительно сведениями о регистрационном учете по месту жительства;

— пункты 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, постольку, поскольку схожесть формы изложения закрепленных в них норм порождает неопределенность в вопросе о том, по каким основаниям гражданину может быть отказано в предоставлении муниципальной услуги.

2. В ранее принятых Конституционным судом Республики Татарстан решениях сформулирован вывод относительно полномочий Исполнительного комитета муниципального образования города Казани по утверждению Административного регламента предоставления муниципальной услуги по

принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях (постановления от 16 июня 2020 года № 91-П и от 2 марта 2021 года № 96-П). Как следует из выраженной в них правовой позиции Конституционного суда Республики Татарстан Исполнительный комитет муниципального образования города Казани, принимая указанный нормативный правовой акт, правомерно реализовал полномочие, принадлежащее ему в силу федерального и республиканского законодательства и основанное на взаимосвязанных положениях статей 116 (часть первая) и 118 (часть первая) Конституции Республики Татарстан, согласно которым местное самоуправление обеспечивает самостоятельное в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

3. Конституция Республики Татарстан, провозглашая Республику Татарстан социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 13), закрепляет, что каждый имеет право на жилище; органы государственной власти и органы местного самоуправления создают условия для осуществления права на жилище (статья 55). Аналогичные по смыслу гарантии установлены статьями 7 и 40 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Это означает, что на государстве в лице органов законодательной и исполнительной власти лежит обязанность обеспечить необходимые правовые, организационные и экономические условия для осуществления гражданами права на жилище.

В соответствии со статьей 2 Жилищного кодекса органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий



обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда (пункт 3).

3.1. Жилищный кодекс относит определение порядка ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области жилищных отношений (пункт 7 статьи 13).

В целях реализации данных полномочий Законом Республики Татарстан № 31-ЗРТ установлен порядок ведения учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых из государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма.

Согласно Жилищному кодексу принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления на основании заявлений данных граждан, поданных ими в указанный орган по месту своего жительства либо через многофункциональный центр в соответствии с заключенным ими в установленном Правительством Российской Федерации порядке соглашением о взаимодействии; в случаях и в порядке, которые установлены законодательством, граждане могут подать заявления о принятии на учет не по месту своего жительства (часть 3 статьи 52). Часть 2 статьи 3 Закона Республики Татарстан № 31-ЗРТ закрепляет аналогичные положения.

Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани, является муниципальной услугой и ее предоставление в силу части 1 статьи 12 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Федеральный закон № 210-ФЗ) должно осуществляться

в соответствии с административным регламентом. Так, в городе Казани принятие граждан на такой учет осуществляется в соответствии с рассматриваемым в настоящем деле Административным регламентом.

Обжалуемый пункт 1.5 Административного регламента устанавливает, что заявителем является гражданин Российской Федерации, проживающий в городе Казани, обратившийся в администрацию района(-ов) по месту жительства с согласия всех членов семьи, нуждающейся в улучшении жилищных условий, с запросом о предоставлении муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани.

Из анализа буквального содержания оспариваемой нормы следует, что применительно к рассматриваемому делу к числу необходимых условий для определения правомочности заявителя на получение указанной муниципальной услуги относится его проживание на территории муниципального образования города Казани. Реализация же названного положения — как свидетельствует правоприменительная практика — сводится к тому, что факт проживания заявителя в городе Казани должен совпадать со сведениями о его регистрационном учете по месту жительства.

Оценка конституционности обжалуемой нормы невозможна без раскрытия понятия «место жительства». Так, согласно статье 27 (часть 1) Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Аналогичные по смыслу положения содержатся в статье 39 Конституции Республики Татарстан.

Вышеприведенные конституционные положения получили развитие в статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьях 2 и 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее — Закон Российской Федерации № 5242-1), определивших место жительства гражданина как жилое

помещение, в котором он постоянно или преимущественно проживает на основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в котором он зарегистрирован по месту жительства. В соответствии с абзацем 4 статьи 2 данного Закона Российской Федерации регистрация гражданина Российской Федерации по месту жительства представляет собой фиксацию в установленном порядке органом регистрационного учета сведений о месте жительства гражданина Российской Федерации и о его нахождении в данном месте жительства. При этом согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации № 5242-1 граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, регистрация граждан Российской Федерации, введенная Законом Российской Федерации № 5242-1, в ее конституционно-правовом смысле является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства; органы регистрационного учета уполномочены лишь удостоверить акт свободного волеизъявления гражданина при выборе им места пребывания и жительства; именно поэтому регистрационный учет не может носить разрешительного характера и не должен приводить к ограничению конституционного права гражданина выбирать место пребывания и жительства (постановления от 24 ноября 1995 года № 14-П, от 4 апреля 1996 года № 9-П, от 15 января 1998 года № 2-П, от 2 февраля 1998 года № 4-П, от 30 июня 2021 года № 31-П и др.).

Верховный Суд Российской Федерации также в своей правоприменительной практике обращал внимание, что из содержания

статьи 20 Гражданского кодекса Российской Федерации и статей 2 и 3 Закона Российской Федерации № 5242-1 следует, что регистрация не совпадает с понятием «место жительства», и сама по себе она не может служить условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации (пункт 12 раздела IV Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016), утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 декабря 2016 года).

Применительно к регламентации порядка признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий Конституционный Суд Российской Федерации также отметил, что законодатель в целях исключения злоупотребления правом может предусмотреть в нормативных правовых актах определенные организационно-учетные правила; введение условия о наличии у гражданина регистрации по месту жительства — поскольку оно направлено на обеспечение справедливого распределения жилья, на предотвращение возможных злоупотреблений со стороны граждан, обращающихся с заявлениями о постановке на учет по улучшению жилищных условий, и органов управления муниципальным жильем, а также на защиту прав и законных интересов собственников жилого фонда, иных граждан — не может рассматриваться как не согласующееся с предписаниями статей 17, 19, 27 и 40 Конституции Российской Федерации; при этом место жительства гражданина может быть установлено судом общей юрисдикции на основе юридических фактов, не обязательно связанных с видом регистрации (Постановление от 30 июня 2011 года № 13-П; определения от 13 июля 2000 года № 185-О, от 5 октября 2000 года № 199-О, от 9 апреля 2002 года № 123-О).

С учетом изложенного проживание на территории муниципального образования города Казани как необходимое условие для постановки гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, наряду со сведениями о регистрационном учете по месту жительства, может быть

подтверждено соответствующим судебным решением, которое должно быть представлено самим гражданином. Использованное в абзаце втором пункта 1.5 Административного регламента понятие «проживающий» должно пониматься и применяться в правоприменительной практике через призму вышеприведенных конституционных предписаний и положений гражданского законодательства, дающих определение понятию «место жительства», предполагающих, что не всегда гражданин может быть зарегистрирован по месту жительства в том жилом помещении, где он фактически проживает.

Такой подход должен составлять основу Административного регламента, пронизывая смысл содержащихся в нем нормативных положений, в том числе определяющих основания и порядок предоставления муниципальной услуги, а значит и практику их применения.

Тем самым Конституционный суд Республики Татарстан считает, что абзац второй пункта 1.5 Административного регламента в той мере, в какой им установлено, что заявителем, обратившимся с запросом о предоставлении муниципальной услуги, является гражданин, проживающий в городе Казани, по своему конституционно-правовому смыслу предполагает, что факт проживания на территории данного муниципального образования, являясь необходимым условием для получения муниципальной услуги, подлежит подтверждению либо сведениями о регистрационном учете по месту жительства, получаемыми в рамках межведомственного взаимодействия, либо соответствующим судебным решением, обязанность по предоставлению которого должна быть возложена на гражданина, и не допускает такое применение обжалуемой нормы, при котором факт проживания заявителя в городе Казани сводится к подтверждению этого факта исключительно сведениями о регистрационном учете по месту жительства, и, следовательно, соответствует Конституции Республики Татарстан.

Признание оспариваемого заявителем правового положения соответствующим Конституции Республики Татарстан не препятствует совершенствованию механизма предоставления муниципальной услуги по

принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, в городе Казани, путем внесения изменений в перечень документов, подлежащих представлению гражданином, претендующим на получение данной муниципальной услуги, с указанием на возможность предъявления им судебного решения, подтверждающего факт проживания гражданина на территории города Казани. Кроме того, Конституционный суд Республики Татарстан считает целесообразным внесение уточнений в нормы Административного регламента, в том числе в Приложение № 3 к Административному регламенту, утверждающему форму заявления о принятии гражданина и его семьи на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, из содержания которых следует, что понимание понятия «место жительства» сводится к тому, что оно может быть подтверждено исключительно сведениями о регистрационном учете по месту жительства. Это обеспечивало бы единообразный подход к применению абзаца второго пункта 1.5 Административного регламента и, следовательно, находящихся в системном единстве с ним иных норм Административного регламента.

3.2. Частью 1 статьи 54 Жилищного кодекса закреплен перечень оснований для вынесения органами местного самоуправления решения об отказе в принятии гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении. Такой отказ допускается в случае, если самим заявителем не представлены предусмотренные частью 4 статьи 52 данного Кодекса документы, подтверждающие право этого гражданина состоять на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, кроме документов, получаемых по межведомственным запросам органом, осуществляющим принятие на учет (пункт 1); ответ органа государственной власти, органа местного самоуправления либо подведомственной органу государственной власти или органу местного самоуправления организации на межведомственный запрос свидетельствует об отсутствии документа и (или) информации, необходимых для принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях

согласно части 4 статьи 52 Жилищного кодекса, если соответствующий документ не был представлен заявителем по собственной инициативе, за исключением случаев, если отсутствие таких запрашиваемых документа или информации в распоряжении вышеуказанных органов или организаций подтверждает право соответствующих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (пункт 1.1); представлены документы, которые не подтверждают право соответствующих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (пункт 2); не истек пятилетний срок со дня совершения гражданином действий с намерением приобретения права состоять на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении (пункт 3). Идентичные положения закреплены частью 1 статьи 23 Закона Республики Татарстан № 31-ЗРТ.

Приведенные нормы Жилищного кодекса являются системообразующими и задают общие параметры для последующего регулирования органами местного самоуправления вопросов постановки на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Принятие на такой учет граждан представляет собой, в свою очередь, муниципальную услугу, оказание которой в силу Федерального закона № 210-ФЗ осуществляется в рамках административных регламентов, призванных конкретизировать и структурировать процедуру ее предоставления гражданам в пределах логики, вытекающей из правового регулирования, установленного Жилищным кодексом, в том числе его статьей 54. В развитие данной статьи Жилищного кодекса и во исполнение требований взаимосвязанных положений пункта 2 части 2 статьи 12 и пунктов 7 и 8 части 1 статьи 14 Федерального закона № 210-ФЗ, предусматривающих требование к стандарту предоставления муниципальной услуги, рассматриваемым в настоящем деле Административным регламентом установлены исчерпывающие перечни оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги (возврата документов без рассмотрения по существу)

(пункт 2.7.1) и оснований для отказа в предоставлении данной муниципальной услуги (пункт 2.8.2).

Согласно пункту 2.7.1 Административного регламента основаниями для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, являются: подача заявления о предоставлении муниципальной услуги в орган государственной власти, орган местного самоуправления или организацию, в полномочия которых не входит предоставление муниципальной услуги (подпункт 1); неполное заполнение обязательных полей в форме заявления о предоставлении муниципальной услуги (недостоверное, неправильное) (подпункт 2); представление неполного комплекта документов (подпункт 3); представленные документы утратили силу на момент обращения за муниципальной услугой (документ, удостоверяющий личность; документ, удостоверяющий полномочия представителя заявителя, в случае обращения за предоставлением муниципальной услуги указанным лицом) (подпункт 4); представленные документы содержат недостоверные сведения и (или) противоречивые сведения, подчистки и исправления текста, не заверенные в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, серьезные повреждения, не позволяющие однозначно истолковать их содержание (подпункт 5); подача заявления о предоставлении муниципальной услуги и документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, в электронной форме с нарушением установленных требований (подпункт 6); представленные в электронной форме документы содержат повреждения, наличие которых не позволяет в полном объеме использовать информацию и сведения, содержащиеся в документах для предоставления муниципальной услуги (подпункт 7); заявление подано лицом, не имеющим полномочий представлять интересы заявителя (подпункт 8).

В соответствии с пунктом 2.8.2 Административного регламента основаниями для отказа в предоставлении муниципальной услуги являются случаи когда: заявитель не является гражданином Российской Федерации (если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации)



(подпункт 1); ответ государственного органа, органа местного самоуправления, организации на межведомственный запрос свидетельствует об отсутствии документа и (или) информации, необходимых для принятия граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, если соответствующий документ не был представлен заявителем по собственной инициативе, за исключением случаев, если отсутствие таких запрашиваемых документа или информации в распоряжении таких органов или организаций подтверждает право соответствующих граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (подпункт 2); отсутствие оснований для признания гражданина малоимущим в порядке, установленном Законом Республики Татарстан № 31-ЗРТ (подпункт 3); представлены и (или) получены по запросу документы, которые не подтверждают право граждан состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях (подпункт 4); не истек установленный законодательством срок со дня совершения гражданами действий, в результате которых указанные граждане могут быть признаны нуждающимися в жилых помещениях (подпункт 5); заявителем представлены документы не в полном объеме, либо в представленных заявлении и (или) документах содержится неполная и (или) недостоверная информация (подпункт 6).

Анализ буквального содержания оспариваемого пункта 2.8.2 Административного регламента указывает на то, что установленные в нем правовые нормы по своему правовому смыслу отвечают логике, заложенной федеральным и республиканским законодательством, и не закрепляют необоснованных ограничений в реализации гражданами их права на постановку на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях. Между тем в названное правовое регулирование вносят неопределенность положения пункта 2.7.1 Административного регламента, закрепляющего исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, поскольку из анализа содержания закрепленных в нем положений следует, что установленные в них критерии оценки предоставляемых гражданином документов по сути схожи с

критериями оценки, используемыми в целях определения правомочности гражданина в постановке его на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, осуществляемой на стадии принятия решения об отказе в постановке на такой учет.

Смысл, придаваемый пункту 2.7.1 Административного регламента правоприменительной практикой, допускает расширительное толкование установленного им перечня оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги и фактически приводит к оценке представленных документов по существу на стадии их приема, что по сути является предварительной проверкой, по результатам которой возможен отказ в принятии документов. Между тем такое регулирование вступает в противоречие с положениями части 1 статьи 54 и взаимосвязанной с ней частью 4 статьи 52 Жилищного кодекса, предусматривающими, что подобная оценка может происходить на стадии принятия решения об отказе в постановке граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, то есть при рассмотрении заявления и приложенных к нему документов по существу.

Вместе с тем оценка конституционности пункта 2.7.1 Административного регламента невозможна без обращения к пункту 2.7 названного регламента, из содержания которого усматривается тождественная связь между отказом в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, и возвратом документов без рассмотрения по существу. Это позволяет сделать вывод о том, что процедура принятия указанных документов должна сводиться к установлению личности и полномочий заявителя, проверке заявления с точки зрения его надлежащего оформления, сверке представленных документов с документами, указанными в качестве приложений к заявлению, и их проверке на предмет технических повреждений, влияющих на читабельность, допускающих вероятность их недостоверности.

Именно такой правовой смысл оспариваемого пункта 2.7.1 Административного регламента предопределен прямым действием взаимосвязанных положений части 4 статьи 52 и части 1 статьи 54 Жилищного кодекса, предусматривающими, что установление правомочности гражданина в постановке его на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий, а значит рассмотрение представленных документов по существу, возможны исключительно при принятии решения о постановке гражданина на учет (отказе в постановке на учет), что обосновывает необходимость закрепления в системе норм Административного регламента положений, устанавливающих проведение предварительной проверки — рассмотрение документов по формальным признакам, не допускающее оценку документов по существу. Только такой подход в понимании и толковании обжалуемой нормы в полной мере обеспечит конструктивное взаимодействие органов местного самоуправления с гражданами, исключит ситуации, при которых отказ в постановке на соответствующий учет может быть вызван по сути техническими ошибками (недочетами), допущенными гражданином при подаче заявления, а также предотвратит затягивание процесса предоставления муниципальной услуги по принятию гражданина на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

Между тем Конституционный суд Республики Татарстан считает необходимым подчеркнуть, что предусмотренное пунктом 2.7.1 Административного регламента регулирование с точки зрения формы изложения закрепленных в нем положений подлежит изменению в целях исключения неоднозначного понимания указанного выше целевого предназначения этой нормы и неоправданного ограничения прав граждан при получении муниципальной услуги.

Таким образом, установленное пунктами 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального

образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, правовое регулирование, являясь элементом организационно-процедурного механизма ведения учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, призвано последовательно реализовать основополагающие принципы, заложенные в специальных нормах жилищного законодательства, и, тем самым, не противоречит статьям 2, 13, 24 (часть вторая), 28 (части первая и вторая), 29 (часть первая) и 55 Конституции Республики Татарстан.

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

**постановил:**

1. Признать абзац второй пункта 1.5 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, с учетом выявленного в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла соответствующим Конституции Республики Татарстан.

Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл абзаца второго пункта 1.5 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

2. Признать пункты 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением

Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, с учетом выявленного в настоящем Постановлении конституционно-правового смысла соответствующими Конституции Республики Татарстан.

Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пунктов 2.7.1 и 2.8.2 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 6 августа 2013 года № 7154, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

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

4. 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».

№ 105-П



Конституционный суд  
Республики Татарстан