

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОПРЕДЕЛЕНИЕ от 17 октября 2007 года

Дело N 59-Г07-17

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего

Пирожкова В.Н.,

судей

Соловьева В.Н.,

Макарова Г.В.

рассмотрела в судебном заседании дело по заявлению прокурора Амурской области об оспаривании положений закона Амурской области "О государственной поддержке развития жилищного **строительства** в Амурской области" от 25 июня 2007 г. N 351-ОЗ по

кассационному

представлению прокурора на решение Амурского областного суда от 31 июля 2007 г., которым отказано прокурору в удовлетворении заявленного им требования.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Соловьева В.Н., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Амурской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим со дня принятия закона Амурской области "О государственной поддержке развития жилищного *строительства* в Амурской области" от 25 июня 2007 г. N 351-ОЗ.

По мнению прокурора, он принят в нарушение п. "а" ч. 3 ст. 5 и ст. 7 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ и с нарушением ст. 71 Регламента Амурского областного Совета народных депутатов от 27 июня 2002 г. N 17/401. Рассмотрение законопроекта должно было осуществляться в двух чтениях, при этом его рассмотрение во втором чтении могло быть проведено не ранее чем через 10 рабочих дней после его принятия в первом чтении.

Кроме этого, пункты 1 и 2 ч. 1 ст. 5 закона области N 351-ОЗ противоречат федеральному законодательству. В число источников финансирования включены средства, полученные от

Не официальная версия документа (однако достоверная) бесплатно предоставляется клиентам компании ДревГрад смотривших на сайте [проектирование каркасных домов](#).

капитализации земельных участков и средства организаций всех форм собственности, вкладываемые на добровольной основе. По утверждению прокурора, федеральное законодательство не содержит понятия "средства от капитализации земельных участков". В оспариваемом законе области определено, что капитализация земельных участков - это получение доли инвестиционной или продажной стоимости жилых **домов** и (или) иных объектов, приходящейся на земельный участок, или за право его застройки.

Формулировка ст. 5 оспариваемого прокурором закона, по его мнению, оставляет открытым вопрос, где аккумулируются эти средства. Применение в ч. 2 ст. 5 словосочетания "формирование средств" позволяет предположить, что они не отражаются в бюджете области, а согласно информации СМИ в форме внебюджетного фонда, что противоречит ст. ст. 5, 7, 8, 17 и 145 Бюджетного кодекса РФ, а также п. "е" п. 2 ст. 5 Федерального закона N 184-ФЗ, поскольку органы государственной власти субъектов РФ не вправе самостоятельно создавать и определять деятельность внебюджетных фондов.

Представитель Амурского областного Совета народных депутатов заявленные требования прокурора не признал, пояснив, что при принятии закона Амурской области "О государственной поддержке развития жилищного строительства в Амурской области" от 25 июня 2007 г. N 351-ОЗ нарушений федерального законодательства не допущено. Оспариваемый прокурором закон принят в соответствии со ст. 7 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ. Проект закона рассмотрен в двух чтениях, с соблюдением требований ст. 78 Устава Амурской области и ч. 1 ст. 71 Регламента Амурского областного Совета народных депутатов, в редакции от 27.01.2006 N 10/33.

Наличие в законе N 351-ОЗ понятия "капитализация земельных участков" не указывает на его противоречие федеральному законодательству, поскольку в силу ст. 3 Федерального закона N 184-ФЗ субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законов.

По мнению представителя областного Совета, необоснованным является и довод прокурора о противоречии п. 2 ч. 1 ст. 5 закона N 351-ОЗ Федеральному закону "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ, поскольку названный Федеральный закон определяет порядок осуществления благотворительной деятельности по бескорыстной передаче гражданам и юридическим лицам имущества, денежных средств, выполнение работ, предоставление услуг и т.п. Предметом правового регулирования закона N 351-ОЗ являются отношения, возникающие в связи с приобретением, строительством или реконструкцией гражданами жилья.

Представитель администрации Амурской области заявленные требования прокурора также не признал, пояснив, что оспариваемое прокурором понятие "капитализация земельных участков" не содержит указания на то, что жилые *дома* или иные объекты, об инвестиционной или продажной стоимости которых идет речь, находятся в государственной собственности области. Согласно ст. 1 закона N 351-ОЗ оспариваемый закон регулирует отношения в сфере жилищного строительства, возникающие в связи с приобретением, строительством или реконструкцией гражданами индивидуального или многоквартирного жилья и объектов инженерной инфраструктуры. Более того, положений, регулирующих использование имущества, находящегося в областной государственной собственности, оспариваемый закон не содержит.

Пункт 2 части 1 статьи 5 закона N 351-ОЗ не содержит указаний о безвозмездной передаче денежных средств гражданами или юридическими лицами. Оспариваемая норма закона определяет один из источников финансирования жилищного строительства на территории области.

Не официальная версия документа (однако достоверная) бесплатно предоставляется клиентам компании ДревГрад смотревших на сайте [проектирование каркасных домов](#).

Закон также не содержит положений о создании внебюджетного фонда и зачислении в него средств из областного бюджета и внебюджетных источников. Согласно ч. 3 ст. 5 закона N 351-ОЗ средства областного и местных бюджетов на финансирование развития жилищного строительства направляются и расходуются в соответствии с бюджетным законодательством.

Решением Амурского областного суда от 31 июля 2007 г. заявленное прокурором требование оставлено без удовлетворения.

Не соглашаясь с этим, в кассационном представлении прокурор ставит вопрос об отмене вынесенного судом решения, ссылаясь на допущенное им нарушение норм материального права.

Проверив материалы дела, изучив доводы кассационного представления прокурора, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит вынесенное по данному делу решение суда подлежащим оставлению без изменения по следующим основаниям.

Как установлено в ходе судебного разбирательства, закон Амурской области "О государственной поддержке развития жилищного строительства в Амурской области" был принят Амурским областным Советом народных депутатов 21 июня 2007 г. во внеочередном порядке в первом чтении (постановление N 29/341). Во втором чтении он принят 22 июня 2007 г. и был направлен губернатору области для подписания и официального опубликования.

25 июня 2007 г. указанный закон подписан, а 30 июня 2007 г. опубликован в приложении к газете "Амурская правда".

Оспаривая в целом указанный закон, прокурор сослался на допущенное законодательным органом области нарушение порядка рассмотрения вносимых законопроектов, установленного Регламентом Амурского областного Совета народных депутатов, т.е. не соблюден срок, установленный между принятием закона в первом и втором чтении.

Проверяя это обстоятельство, суд указал, что при принятии данного закона Регламент Амурского областного Совета народных депутатов не нарушен. Из содержания ст. 71 Регламента следует, что по усмотрению областного Совета допускается принятие законопроекта во втором чтении ранее 20 рабочих дней после его принятия в первом чтении. Действительно, в силу положения, содержащегося в абз. 1 ч. 1 ст. 71 Регламента "рассмотрение законопроекта во втором чтении проводится не ранее 20 дней после его принятия в первом чтении, если иное решение не принято областным Советом".

Поскольку, включив рассмотрение данного законопроекта ранее 20 дней после его принятия в первом чтении в повестку заседания 22 июня 2007 г., Совет тем самым решил "иное", то суд обоснованно не усмотрел в этом нарушений установленного порядка принятия законов области.

Правильно судом при этом учтено, что в силу ст. 7 Федерального закона N 184-ФЗ проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта не менее чем в двух чтениях, но без указания о необходимости обязательного срока между этими чтениями.

Обращаясь в суд, прокурор также сослался на противоречие федеральному законодательству положений, содержащихся в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 5 закона Амурской области "О государственной поддержке развития жилищного строительства в Амурской области".

Как установлено судом, указанная статья 5 закона "Источники финансирования развития жилищного строительства" в качестве таких источников предусматривала возможность поступления средств, полученных от капитализации земельных участков, а также средств организаций всех форм

Не официальная версия документа (однако достоверная) бесплатно предоставляется клиентам компании ДревГрад смотрвших на сайте [проектирование каркасных домов](#).

собственности, вкладываемых на добровольной основе.

Относительно иных, указанных в статье источников финансирования развития жилищного строительства, сомнений у прокурора не возникло.

Определяя обоснованность позиции прокурора, суд, прежде всего, определил, что является предметом регулирования оспариваемого закона.

Установлено, что по содержанию им преследуется цель обеспечения государственной поддержки развития в области жилищного строительства, в том числе возникающие в связи с приобретением, строительством или реконструкцией гражданами индивидуального и многоквартирного жилья и объектов инженерной инфраструктуры, посредством реализации жилищных программ как за счет государственных внебюджетных средств, так и за счет привлеченных средств (ст. 1 закона N 351-ОЗ).

Субъектами, принимающими участие в развитии в области жилищного строительства, являются: органы государственной власти области; органы местного самоуправления; организации всех форм собственности, участвующие в финансировании программ развития в области жилищного строительства, взаимодействующие на договорной основе со специализированными организациями, специализированными ипотечными организациями; иные организации, взаимодействующие на договорной основе со специализированными организациями и т.д. (ст. 4 закона N 351-03).

Кассационная инстанция полагает правильным суждение суда об ошибочности утверждения прокурора о, якобы, вмешательстве в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов в связи с принятием оспариваемого закона и определяющим их участие в области жилищного строительства.

Следует согласиться с выводом суда о том, что данный закон регулирует не отношения благотворительной деятельности, на что ссылался прокурор, а вопросы поддержки и развития жилищного строительства в Амурской области путем реализации жилищных программ, финансируемых как за счет государственных внебюджетных средств, так и за счет привлечения средств организаций различных форм собственности.

Судом выяснен и признан несостоятельным довод заявления прокурора о противоречии бюджетному законодательству термина "капитализация земельных участков".

В данном случае суд правильно принял во внимание, что под этим оспариваемый закон понимает получение доли инвестиционной или продажной стоимости жилых домов и (или) иных объектов, приходящейся на земельный участок, или за право его застройки (ст. 2 закона Амурской области N 351-ОЗ).

В соответствии со ст. 42 Бюджетного кодекса РФ в доходах бюджетов учитываются средства, получаемые в виде арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности; предусмотренные законодательством РФ доходы от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

С учетом этого судом правильно указано, что средства, полученные от капитализации земельных участков, учитываются в доходной части бюджета области.

В этой связи суд обоснованно сделал вывод о том, что оспариваемые прокурором положения закона (п. п. 1 и 2 части 1 ст. 5 закона АО N 351-ОЗ) не противоречат федеральному законодательству, так как органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях

Не официальная версия документа (однако достоверная) бесплатно предоставляется клиентам компании ДревГрад смотрвших на сайте [проектирование каркасных домов](#).

создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилье; используют бюджетные средства и иные не запрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан.

Вывод о возможности собственного правового регулирования в рассматриваемом вопросе субъектом Российской Федерации судом сделан правильно и обоснованно.

При таких обстоятельствах утверждения суда о том, что закон Амурской области "О государственной поддержке развития жилищного строительства в Амурской области" от 25 июня 2007 г. N 351-ОЗ, не противоречит федеральному законодательству, принят в соответствии с Регламентом Амурского областного Совета народных депутатов, в связи с чем оснований для удовлетворения требований прокурора Амурской области о признании его недействующим со дня принятия не усматривается - являются обоснованными и по существу правильными.

Таким образом, постановленное по делу решение Амурского областного суда от 31 июля 2007 г. следует признать законным и обоснованным, в связи с чем подлежащим оставлению без изменения.

Доводы кассационного представления прокурора Судебная коллегия полагает несостоятельными, поскольку они основаны на предположениях относительно обстоятельств, установленных в ходе судебного разбирательства, а также сводятся к несогласию с правовой оценкой, сделанной судом по итогам рассмотрения данного дела.

Все это не может рассматриваться в качестве достаточных оснований для отмены состоявшегося решения суда в надзорном порядке.

С учетом изложенного, руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Амурского областного суда от 31 июля 2007 г. оставить без изменения, кассационное представление прокурора без удовлетворения.