



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 32-АПГ15-5

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 сентября 2015 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Меркулова В.П.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Абакумовой И.Д.
при секретаре Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлениям Андреева А. [] В. [], Грузиновой Ю. [] В. [], Генераловой О. [] С. [], Корнилаева А. [] А. [] о признании недействующим в части закона Саратовской области от 2 августа 2012 года № 123-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области»

по апелляционной жалобе Саратовской областной Думы на решение Саратовского областного суда от 25 мая 2015 года, которым заявления Андреева А.В., Грузиновой Ю.В., Генераловой О.С., Корнилаева А.А. удовлетворены.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителей Саратовской областной Думы Шеповаловой В.Н., Правительства Саратовской области Ильинова Д.В., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда оставить без изменения,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

25 июля 2012 года Саратовской областной Думой принят и 02 августа 2012 года Губернатором Саратовской области подписан Закон Саратовской области № 123-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области» (далее – областной закон), опубликованный 04 августа 2012 года в издании «Собрание законодательства Саратовской области» (№ 27 июль-август 2012 года). В настоящее время действует в редакции областного закона от 28 апреля 2015 года № 44-ЗСО.

Пункт 3 части 8 статьи 6 названного областного закона изложен в следующей редакции:

«На основании уточненного списка и выверенного списка с учетом поступивших заявлений уполномоченный государственный орган области в сфере жилищных отношений:

организует в порядке, установленном федеральным законодательством, формирование специализированного государственного жилищного фонда области в границах городских округов (за исключением закрытых административно-территориальных образований) и в границах административных центров муниципальных районов».

Часть 10 статьи 6 областного закона изложена в следующей редакции:

«Уполномоченный государственный орган области в сфере жилищных отношений по мере формирования специализированного государственного жилищного фонда области в срок не позднее наступления возраста 18 лет у детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по окончании срока пребывания в образовательных организациях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, либо по окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях при наличии соответствующего заявления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также в порядке очередности по времени постановки на специализированный жилищный учет для лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет:

1) уточняет, имелись ли изменения в имущественном положении лиц, указанных в абзаце первом настоящей части, в порядке, установленном частью 11 настоящей статьи;

2) в месячный срок со дня получения документов, указанных в части 11 настоящей статьи:

а) принимает решение о предоставлении лицам, указанным в абзаце первом настоящей части, жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда области с учетом требований статьи 7 настоящего Закона;

б) проводит распределение жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда области на основании жеребьевки, порядок проведения которой определяется в соответствии с частью 12 настоящей статьи;

3) заключает договоры найма специализированных жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда области в месячный срок со дня проведения жеребьевки. Указанные договоры являются основанием для вселения в предоставляемые жилые помещения лиц, указанных в абзаце первом настоящей части».

Андреев А.В., Грузинова Ю.В., Генералова О.С., Корнилаев А.А. обратились в суд с заявлением, с учетом уточненных требований, о признании недействующими и не подлежащими применению с момента вступления решения суда в законную силу пункта 3 части 8 статьи 6 и части 10 статьи 6 областного закона в той мере, в какой исключается указание срока формирования специализированного государственного жилищного фонда области, предназначенного для предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также для лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет; части 10 статьи 6 областного закона в части слов «в порядке очередности по времени постановки на специализированный жилищный учет для лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет».

Заявление мотивировано тем, что оспариваемые положения противоречат Федеральному закону от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», Федеральному закону от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», части 1 статьи 109 Жилищного кодекса Российской Федерации и нарушают право заявителей на жилище.

По мнению заявителей, указание в оспариваемом нормативном правовом акте на очередность предоставления жилья лицам, ранее относившимся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет, противоречит федеральному

законодательству, не предусматривающему очередность при предоставлении жилого помещения данной категории граждан, к которой относятся заявители. Кроме того, отсутствие в оспариваемом областном законе сроков формирования специализированного государственного жилищного фонда области свидетельствует о неопределенности правовой нормы, допускающей необоснованно широкие пределы административного усмотрения, и о наличии коррупциогенных факторов.

Решением Саратовского областного суда от 25 мая 2015 года заявления Андреева А.В., Грузиновой Ю.В., Генераловой О.С., Корнилаева А.А. удовлетворены, признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу:

часть 11 статьи 5 в части слов «...в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет. Граждане, поставленные на учет в один и тот же день, месяц и год, указываются в списке в алфавитном порядке.»;

пункт 3 части 8 статьи 6 в той мере, в какой отсутствует указание срока формирования специализированного государственного жилищного фонда области, предназначенного для предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также для лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения и достигших возраста 23 лет;

часть 9 статьи 6 в той мере, в какой отсутствует указание срока или периодичности корректировки сводного списка;

часть 10 статьи 6 в части слов «...по мере формирования специализированного государственного жилищного фонда...»;

часть 10 статьи 6 в части слов «...в порядке очередности по времени постановки на специализированный жилищный учет для...»;

часть 12 статьи 6 полностью Закона Саратовской области от 02 августа 2012 года № 123-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области».

В апелляционной жалобе Саратовская областная Дума просит отменить решение суда первой инстанции, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права.

В судебном заседании Верховного Суда Российской Федерации представители Саратовской областной Думы Шеповалова В.Н., Правительства Саратовской области Ильинов Д.В. доводы апелляционной жалобы поддержали.

Относительно апелляционной жалобы представителями заявителей Квитчук Н.В. и Кирсановой Н.А., а также прокуратурой Саратовской области представлены возражения о необоснованности её доводов и законности судебного постановления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и поступивших возражений, Судебная коллегия по административным делам

Верховного Суда Российской Федерации полагает решение суда первой инстанции не подлежащим отмене.

В соответствии с частью 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, действовавшей на момент рассмотрения дела судом первой инстанции, гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Судом установлено, что заявители относятся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигших возраста 23 лет, и состоят на учете нуждающихся в жилом помещении по данному основанию. В отношении Андреева А.В. и Грузиновой Ю.В. имеются решения суда, которыми на Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области возложена обязанность предоставить благоустроенное жилое помещение по договору найма специализированных жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда области.

Следовательно, права заявителей затрагиваются оспариваемым нормативным правовым актом.

Пунктами «ж» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи и детства, социальная защита и жилищное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно частям 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Федеральным законом от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», вступившим в силу с 01 января 2013 года, статья 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» изложена в новой редакции.

В соответствии с пунктами 1, 9 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ, в новой редакции, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые не являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, а также детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые являются нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений, в случае, если их проживание в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений.

Жилые помещения предоставляются лицам, указанным в абзаце первом настоящего пункта, по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия. В случаях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации, жилые помещения могут быть предоставлены лицам, указанным в абзаце первом настоящего пункта, ранее чем по достижении ими возраста 18 лет.

По заявлению в письменной форме лиц, указанных в абзаце первом настоящего пункта и достигших возраста 18 лет, жилые помещения предоставляются им по окончании срока пребывания в образовательных организациях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также по завершении получения профессионального образования, либо окончании прохождения военной службы по призыву, либо окончании отбывания наказания в исправительных учреждениях.

Право на обеспечение жилыми помещениями по основаниям и в порядке, которые предусмотрены настоящей статьей, сохраняется за лицами, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями.

Согласно пункту 3 данной статьи орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, формирует список детей-сирот и детей, оставшихся

без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями (далее - список) в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи.

Таким образом, федеральным законодателем предусмотрено немедленное предоставление жилого помещения специализированного жилищного фонда данной категории граждан по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

Иные случаи предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ранее достижения ими возраста 18 лет могут быть установлены законодательством субъекта Российской Федерации.

При этом, Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ не установлена очередность внутри Списка в качестве условия предоставления жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения соответствующей категории граждан.

В нарушение данного федерального закона в оспариваемом заявителем областном законе предусмотрена очередность предоставления жилья лицам, ранее относившимся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет.

Вместе с тем, к полномочиям субъекта Российской Федерации отнесено лишь определение порядка предоставления благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Удовлетворяя заявленные требования о признании противоречащей федеральному законодательству и недействующей части 10 статьи 6 в части слов «в порядке очередности по времени постановки на специализированный жилищный учет», суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что областной законодатель не вправе вводить дополнительные условия предоставления жилых помещений, не предусмотренные федеральным законодательством.

В соответствии с частью 3 статьи 246 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований.

С учетом положений данной нормы, применявшейся на момент рассмотрения данного дела, суд проверил законность оспариваемого областного закона в целом.

Частью 11 статьи 5 областного закона предусмотрено, что граждане, достигшие возраста 23 лет, которые до достижения данного возраста имели

статус детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей, но не реализовали в установленном порядке право на предоставление им жилого помещения по договору социального найма, сохраняющие право состоять на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий в соответствии с Законом Саратовской области от 23 апреля 2012 г. N 64-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области» (в редакции, действовавшей до 1 января 2013 года), а также дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поставленные на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях по договорам социального найма из государственного жилищного фонда области и не реализовавшие в установленном порядке право на предоставление жилого помещения по договору социального найма из государственного жилищного фонда области в соответствии с Законом Саратовской области от 2 августа 2007 г. N 150-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области» (в редакции, действовавшей до 1 января 2013 года), включаются в список, указанный в части 10 настоящей статьи, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет. Граждане, поставленные на учет в один и тот же день, месяц и год, указываются в списке в алфавитном порядке.

Содержащееся в названной норме положение о включении в Список данной категории граждан в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет также обоснованно признано судом противоречащим федеральному законодательству и недействующим по изложенным выше основаниям.

В соответствии с частью 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Согласно пункту «а», «ж» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации 26 февраля 2010 года № 96, коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются:

а) широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);

ж) отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

Часть 8 статьи 6 областного закона изложена в следующей редакции:

«8. На основании уточненного списка и выверенного списка с учетом поступивших заявлений уполномоченный государственный орган области в сфере жилищных отношений:

1) ежегодно в срок не позднее 1 мая формирует и утверждает единый сводный список (реестр) детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет (далее - сводный список) (приложение 9).

2) готовит предложения по формированию и распределению средств областного бюджета для обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет;

3) организует в порядке, установленном федеральным законодательством, формирование специализированного государственного жилищного фонда области в границах городских округов (за исключением закрытых административно-территориальных образований) и в границах административных центров муниципальных районов;

4) проводит работу по разъяснению условий и порядка предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда области».

Как следует из содержания указанной нормы, сроки совершения соответствующим уполномоченным государственным органом перечисленных действий установлены не во всех случаях.

В частности не установлены сроки, в течение которых должны быть совершены действия по организации формирования специализированного государственного жилищного фонда области.

Приведенные положения областного закона обоснованно расценены судом первой инстанции как содержащие такой коррупциогенный фактор как широта дискреционных полномочий по признаку отсутствия сроков принятия решения.

Таким образом, пункт 3 части 8 статьи 6 областного закона в той мере, в какой отсутствует указание срока формирования специализированного государственного жилищного фонда области, предназначенного для предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также для лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения и достигших возраста 23 лет, противоречит федеральному законодательству.

Из содержания части 10 статьи 6 областного закона следует, что обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет, ставится в зависимость от формирования специализированного государственного жилищного фонда области.

Часть 10 статьи 6 в части слов «по мере формирования специализированного государственного жилищного фонда» содержит коррупциогенный фактор, следовательно, обоснованно признана судом противоречащей федеральному законодательству и недействующей.

Абзацем первым части 9 статьи 6 областного закона предусмотрено, что сводный список корректируется в порядке, определяемом уполномоченным государственным органом области в сфере жилищных отношений, а также указаны случаи, в которых корректировка необходима.

Однако, какие-либо сроки проведения корректировки, либо периодичность ее проведения в оспариваемом законе не указаны.

Судом установлено, что до настоящего времени какого-либо нормативного правового акта, регулирующего данный вопрос, уполномоченным органом не принято.

Отсутствие порядка и сроков корректировки сводного списка, который является основанием для предоставления жилых помещений данной категории граждан, обоснованно расценено судом как коррупциогенный фактор.

Согласно части 12 статьи 6 областного закона порядок проведения жеребьевки по распределению жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда определяется уполномоченным государственным органом области в сфере жилищных отношений.

Вместе с тем, подпунктом «б» пункта 2 части 10 этой же статьи предусмотрено, что уполномоченный государственный орган области в сфере жилищных отношений в месячный срок со дня получения документов, указанных в части 11 настоящей статьи, проводит распределение жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда области на

основании жеребьевки, порядок проведения которой определяется в соответствии с частью 12 настоящей статьи.

Отсутствие порядка распределения имеющихся жилых помещений предоставляет органу исполнительной власти право решать этот вопрос по своему усмотрению, что свидетельствует о противоречии части 12 статьи 6 областного закона федеральному законодательству по изложенным выше основаниям.

Доводы апелляционной жалобы Саратовской областной Думы свидетельствуют об ином толковании норм действующего федерального законодательства.

При таких обстоятельствах суд правомерно удовлетворил заявление Андреева А.В., Грузиновой Ю.В., Генераловой О.С., Корнилаева А.А. о признании недействующими отдельных положений закона Саратовской области от 2 августа 2012 года № 123-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области».

Оснований, предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации для отмены решения суда в апелляционном порядке, не имеется.

С учетом изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309-311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Саратовского областного суда от 25 мая 2015 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Саратовской областной Думы – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

