ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело №5-АПГ13-24

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 14 августа 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Горчаковой Е.В.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению Молодцовой Н[redacted] П[redacted] о признании недействующими отдельных положений постановлений Правительства г. Москвы от 3 июля 2012 г. № 301-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг департаментом социальной защиты населения города Москвы» и от 24 января 2006 г. № 37-ПП «Об утверждении положения о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве» по апелляционной жалобе Правительства г. Москвы на решение Московского городского суда от 1 апреля 2013 г., которым частично удовлетворено заявление Молодцовой Н.П.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителей Правительства г. Москвы Шитиковой Е.В. и Корчемагиной Е.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, представителя Молодцовой Н.П. по доверенности Антоновой Н.Г., возражавшей против удовлетворения апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

24 января 2006 г. Правительством г. Москвы принято постановление №37-ПП «Об утверждении положения о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве» (далее – Постановление), первоначальный текст которого опубликован в печатном издании «Вестник Мэра и Правительства Москвы» 8 февраля 2006 г., № 9.

Пунктом 1 Постановления утверждено Положение о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве (далее – Положение), пунктом 2 которого установлено, что денежные выплаты назначаются и предоставляются гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства, зарегистрированным органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве.

Согласно пункту 24 Положения ежемесячные денежные выплаты устанавливаются при условии, что ребенок, на которого они назначаются, и заявитель зарегистрированы по месту жительства в городе Москве.

Правительством г. Москвы 3 июля 2012 г. издано постановление № 301-пп «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг департаментом социальной защиты населения города Москвы», которое было опубликовано в печатном издании «Вестник Мэра и Правительства Москвы» 10 июля 2012 г., № 37.

Пунктом 1.2.1 названного постановления утвержден Административный регламент предоставления государственной услуги «Оформление и выдача Удостоверения многодетной семьи города Москвы и его дубликата» (далее – Административный регламент) (приложение 17).

В соответствии с пунктом 2.5 Административного регламента в качестве заявителей могут выступать один из родителей в многодетной семье, а также (усыновитель), опекун (попечитель), мачеха, отчим из числа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, зарегистрированных органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве.

Молодцова Н.П. обратилась в суд с заявлением о признании недействующими пунктов 2 и 24 Положения о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве и пункта 2.5 Административного регламента, ссылаясь на то, что является лейтенантом внутренней службы ФБУ ИЗ-77/1 УФСИН России по г. Москве, имеет семью, состоящую из троих детей и мужа. С 2004 г. все члены семьи зарегистрированы по месту пребывания в г. Москве по месту службы заявительницы и проживают в данном городе постоянно, поскольку никакого другого постоянного места жительства не имеют.

В 2012 г. Молодцова Н.П. обратилась в УСЗН района [redacted] г.Москвы с заявлением о выдаче удостоверения многодетной семьи и назначении ежемесячных денежных выплат на детей в качестве мер социальной поддержки.

10 декабря 2012 г. заявительнице было отказано в удовлетворении заявлений со ссылкой на оспариваемые ею нормы в связи с тем, что она и члены её семьи не зарегистрированы органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве.

По мнению Молодцовой Н.П., нормативные правовые акты города Москвы в оспариваемой части противоречат статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьям 2, 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», нарушают права её и членов семьи на получение мер социальной поддержки как многодетной семьи, гарантированных федеральным законодательством, в частности, Указом Президента Российской Федерации №431 от 5 мая 1992года «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» и предоставляемых всем многодетным семьям, постоянно проживающим в городе Москве.

Решением Московского городского суда от 1 апреля 2013 г. заявление Молодцовой Н.П. удовлетворено частично, признаны недействующими с момента вступления решения суда в законную силу пункт 24 Положения о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве, пункт 2 этого же Положения в части слов «зарегистрированным органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве», пункт 2.5 Административного регламента в части слов «зарегистрированных органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве». В остальной части заявленные требования оставлены без удовлетворения.

В апелляционной жалобе Правительство Москвы просит решение отменить как незаконное и необоснованное, принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

В соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72, частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, последние не могут противоречить федеральным законам.

Согласно статье 2 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» законодательство Российской Федерации о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской

Федерации, устанавливающих дополнительные виды материальной поддержки семей с детьми.

Указом Президента Российской Федерации №431 от 5 мая 1992 года «О мерах по социальной поддержке многодетных семей» в целях проведения целенаправленной и адресной политики по усилению социальной поддержки многодетных семей в условиях либерализации цен постановлено:

1. Правительствам республик в составе Российской Федерации, органам исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга:

а) определить категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке, с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона;

б) установить для многодетных семей:

скидку в размере не ниже 30 процентов установленной платы за пользование отоплением, водой, канализацией, газом и электроэнергией, а для семей, проживающих в домах, не имеющих центрального отопления, - от стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению на данной территории;

бесплатную выдачу лекарств, приобретаемых по рецептам врачей, для детей в возрасте до 6 лет;

бесплатный проезд на внутригородском транспорте (трамвай, троллейбус, метрополитен и автобус городских линий (кроме такси), а также в автобусах пригородных и внутрирайонных линий для учащихся общеобразовательных школ;

прием детей в дошкольные учреждения в первую очередь;

бесплатное питание (завтраки и обеды) для учащихся общеобразовательных и профессиональных учебных заведений за счет средств всеобуча и отчислений от их производственной деятельности и других внебюджетных отчислений;

бесплатное обеспечение в соответствии с установленными нормативами школьной формой либо заменяющим ее комплектом детской одежды для посещения школьных занятий, а также спортивной формой на весь период обучения детей в общеобразовательной школе за счет средств всеобуча либо иных внебюджетных средств;

один день в месяц для бесплатного посещения музеев, парков культуры и отдыха, а также выставок;

в) оказывать необходимую помощь многодетным родителям, желающим организовать крестьянские (фермерские) хозяйства, малые предприятия и другие коммерческие структуры, обеспечивать выделение для этих целей земельных участков, а также предоставлять льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения от налога на определенный срок либо понижения ставок налога; предоставлять безвозмездную материальную помощь либо беспроцентные ссуды для возмещения расходов на развитие крестьянского (фермерского) хозяйства;

предусматривать полное или частичное освобождение от уплаты регистрационного сбора с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью;

г) обеспечить первоочередное выделение для многодетных семей садово-огородных участков. Указ действует в редакции Указа Президента РФ от 25.02.2003 № 250.

В силу статьи 26.3. Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 данной статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Осуществление указанных полномочий может в порядке и случаях, установленных федеральными законами, дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, в том числе в соответствии с федеральными целевыми программами. Особенности финансового обеспечения указанных полномочий за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации устанавливаются федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования (пункт 1).

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

24) социальной поддержки и социального обслуживания граждан …имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей) (пункт 2).

В силу статьи 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В целях проведения адресной социальной политики, направленной на создание условий для повышения уровня жизни семей с детьми Московской городской Думой принят и подписан Мэром г. Москвы Закон г. Москвы от 23 ноября 2005 г. № 60 «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве», регулирующий, в том числе, отношения по установлению статуса

многодетных семей, предоставлению им денежных выплат и других мер социальной поддержки. Статьей 20 названного закона установлено, что размеры денежных выплат, порядок их назначения и выплаты устанавливаются Правительством Москвы.

Во исполнение вышеизложенного, а также в целях реализации Федерального закона от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», постановления Правительства Москвы от 15 ноября 2011 г. № 546-ПП «О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве» и предоставления государственных услуг по социальной защите населения города Москвы, правительством г. Москвы приняты постановления, отдельные положения которых оспариваются Молодцовой Н.П.

В соответствии со статьей 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьей 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» под местом жительства понимается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Из анализа положений статей 2 и 3 названного Федерального закона следует, что регистрация осуществляется в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод и исполнения обязанностей. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 6 октября 2008г. № 619-О-П, на основании ранее высказанных в его постановлениях позиций, регистрация, в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, 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, при отсутствии регистрации место жительства гражданина может устанавливаться судом общей юрисдикции на основе различных юридических фактов.

В соответствии с положениями части 1 статьи 1 Закона г.Москвы «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве» право на меры социальной поддержки возникает у граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих место жительства в городе Москве. В статье 2 названного закона определено, что многодетная семья - это семья, в которой родились и (или) воспитываются трое и более детей (в том числе усыновленные, а также пасынки и падчерицы) до достижения младшим из них возраста 16 лет, а обучающимся в

образовательном учреждении, реализующем общеобразовательные программы- 18 лет.

При этом оспариваемыми актами не только предоставление мер социальной поддержки многодетным семьям, но и сама процедура оформления и выдачи удостоверения многодетной семьи, поставлена в зависимость от регистрации гражданина органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве, что существенным образом ограничивает право граждан не только на получение указанных мер социальной поддержки граждан, проживающих в г. Москве, но и на сам факт признания их многодетной семьей. Однако, как следует из Указа Президента Российской Федерации № 431 от 5 мая 1992 г. «О мерах по социальной поддержке многодетных семей», такая обязанность у субъекта Российской Федерации возникает в силу названного федерального нормативного правового акта. Учитывая, что нормативный правовой акт в форме закона представительным органом государственной власти Российской Федерации не принят, правоотношения в сфере установления статуса многодетных семей на территории Российской Федерации и меры по их социальной поддержке регламентированы Указом Президента Российской Федерации в порядке опережающего регулирования и, как указывал неоднократно Конституционный Суд Российской Федерации, в такой ситуации, до принятия соответствующего закона нормы Указа применяются для регулирования указанных правоотношений на всей территории Российской Федерации.

Между тем на территории города Москвы гарантированные Указом Президента Российской Федерации меры социальной поддержки семьям, имеющим детей, могут быть реализованы, в соответствии с оспариваемыми нормами законодательства г.Москвы, только лицами, зарегистрированными органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве. Более того, оформление и выдача удостоверения многодетной семьи лицам, проживающим постоянно на территории города Москвы, также возможна только при наличии регистрации по месту жительства в городе Москве, что не допустимо при наличии федерального законодательства об обязанности субъекта определить категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона, но не устанавливающего такого критерия отнесения граждан к данной категории как регистрация органами регистрационного учета по месту жительства. Не содержится такого критерия и в статье 2 Закона г. Москвы № 60 от 23 ноября 2005 г. «О социальной поддержке семей с детьми в городе Москве».

Удовлетворяя заявление Молодцовой Н.П., суд первой инстанции, пришел к правильному выводу о том, что постановления в оспариваемой части противоречат федеральному законодательству, т.к. содержат ограничительное условие, предусматривающее в качестве одного из обязательных условий для предоставления мер социальной поддержки

семьям с детьми регистрацию по месту жительства в городе Москве, тогда как регистрация гражданина органами регистрационного учета является, безусловно, основным, но не единственным законным подтверждением постоянного проживания гражданина на территории субъекта Российской Федерации. Факт постоянного проживания гражданина на территории субъекта Российской Федерации, как основание признания его жителем данного территориального образования, на которого распространяется законодательство субъекта Российской Федерации, может быть установлен судом общей юрисдикции.

При таких обстоятельствах в силу положений статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, суд правомерно признал недействующими пункты 2 и 24 Положения о порядке назначения и предоставления денежных выплат семьям с детьми в городе Москве в части, предусматривающей, что денежные выплаты назначаются и предоставляются лицам, зарегистрированным органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве, пункт 2.5 Административного регламента в части предусматривающей, что в качестве заявителей могут выступать один из родителей в многодетной семье, а также (усыновитель), опекун (попечитель), мачеха, отчим из числа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, зарегистрированных органами регистрационного учета по месту жительства в городе Москве, как противоречащие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Обжалуемое решение является законным и обоснованным, оснований для его отмены по доводам, содержащимся в апелляционной жалобе, не имеется.

Довод апелляционной жалобы о том, что статус многодетной семьи и меры социальной поддержки многодетным семьям устанавливаются законодательством г. Москвы как субъекта Российской Федерации и реализуются исключительно за счет средств субъекта, а, соответственно, законодательством субъекта могут быть установлены ограничения по кругу лиц получателей названных мер социальной поддержки, не может служить основанием к отмене решения суда, поскольку данный вопрос отнесен к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обязанность принятия такого законодательства и ряда гарантий многодетным семьям установлены на федеральном уровне, а, соответственно, должны быть реализованы на всей территории Российской Федерации с учетом того, что в федеральном законодательстве не установлено таких ограничений для реализации названных гарантий, как регистрация граждан органами регистрационного учета по месту жительства. Меры социальной поддержки многодетным семьям в объеме федерального регулирования гарантируются всем гражданам Российской Федерации по месту их жительства, т.е. в том субъекте Российской Федерации, на территории которого они постоянно или преимущественно проживают, в порядке и на условиях, предусмотренных нормативными правовыми актами

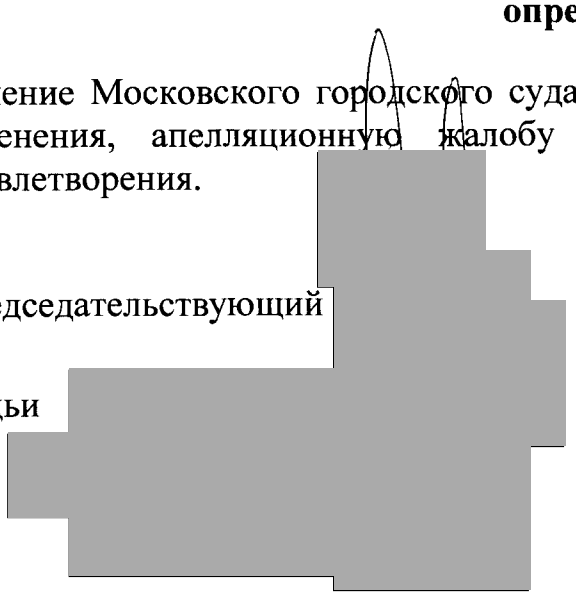
соответствующего субъекта, установленные с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона.

Дополнительные меры социальной поддержки, устанавливаемые в городе Москве как субъекте Российской Федерации в порядке статьи 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» многодетным семьям также в силу общих конституционных принципов недопустимости дискриминации (ст.19 Конституции Российской Федерации) гарантируются всем лицам, относящимся к категории многодетных семей, постоянно проживающих на территории города Москвы как субъекта Российской Федерации.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Московского городского суда от 1 апреля 2013 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства г. Москвы - без удовлетворения.



Председательствующий

Судьи