



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 32-АПГ17-13

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

26 января 2018г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.,
судей Корчашкиной Т.Е. и Калининой Л.А.
при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Бирюковой Евгении Владимировны о признании недействующим постановления Правительства Саратовской области от 29 июня 2016 года № 319-П «О порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области и распределения жилых помещений, предоставляемых детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» по апелляционной жалобе Правительства Саратовской области на решение Саратовского областного суда от 2 августа 2017 года, которым административное исковое заявление Бирюковой Е.В. частично удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителя Правительства Саратовской области Ильинова Д.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения на апелляционную жалобу представителя Бирюковой Е.В. – Лиманского Д.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей решение суда подлежащим оставлению без изменения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

правительством Саратовской области принято постановление от 29 июня 2016 года № 319-П «О порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области и распределения жилых помещений, предоставляемых детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – постановление Правительства Саратовской области от 29 июня 2016 года № 319-П), которое официально опубликовано 1 июля 2016 года на сайте сетевого издания «Новости Саратовской губернии» www.g-64.ru, 5 июля 2016 года на официальном интернет-портале правовой информации www.pravo.gov.ru.

Указанным постановлением утверждены:

положение о порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области в границах городских округов (за исключением закрытых административно-территориальных образований) и в границах административных центров муниципальных районов для предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей согласно приложению № 1 (далее – Положение о порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области) и

положение о порядке распределения жилых помещений, предоставляемых из специализированного государственного жилищного фонда области детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей согласно приложению № 2 (далее – Положение о порядке распределения жилых помещений).

Бирюкова Е.В. обратилась в суд с административным иском о признании не действующим и не подлежащим применению с момента принятия вышеназванного постановления правительства Саратовской области от 29 июня 2016 года № 319-П вместе с утверждёнными этим постановлением Положением о порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области и Положением о порядке распределения жилых помещений.

В обоснование заявленных требований Бирюкова Е.В. сослалась на то, что являясь лицом из категории детей, оставшихся без попечения родителей, в 2009 году была поставлена на специализированный жилищный учет. Решением Кировского районного суда г. Саратова от 23 апреля 2014 года, вступившим в законную силу, на министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области была возложена обязанность предоставить ей благоустроенное жилое помещение в городе Энгельсе Саратовской области площадью не менее 30 кв.м по договору найма специализированных жилых помещений из специализированного

государственного жилищного фонда области, однако на момент обращения в суд с данным административным иском заявленное указанное решение суда исполнено не было.

Административный истец полагала, что постановление Правительства Саратовской области от 29 июня 2016 года № 319-П и утвержденные этим постановлением Положения противоречат нормам Федеральных законов от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ) и от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», поскольку в них не указаны лица, которые относятся 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, в связи с чем, по мнению административного истца, незаконно ограничиваются права указанной категории лиц по обеспечению жилыми помещениями в соответствии со статьёй 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ.

Кроме того, Положения о порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области и о порядке распределения жилых помещений не устанавливают сроков формирования специализированного государственного жилищного фонда области в необходимых объемах и сроков распределения жилых помещений из специализированного государственного жилищного фонда области для своевременного обеспечения жилыми помещениями лиц, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями в соответствии со статьёй 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ. Указанное обстоятельство, по мнению административного истца, является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения.

Решением Саратовского областного суда от 2 августа 2017 года административное исковое заявление Бирюковой Е.В. удовлетворено частично. Положение о порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области признано не действующим и не подлежащим применению со дня вступления решения суда в законную силу в той мере, в какой отсутствует указание срока формирования специализированного государственного жилищного фонда области в необходимых объёмах, для своевременного обеспечения жилыми помещениями 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.

Пункт 3.1 Положения о порядке распределения жилых помещений признан не действующим со дня вступления решения суда в законную силу в части слов: «со дня их включения в специализированный государственный жилищный фонд области».

В остальной части в удовлетворении административного искового заявления Бирюковой Е.В. отказано.

В апелляционной жалобе Правительство Саратовской области просит отменить решение суда первой инстанции в части удовлетворения административного искового заявления, как постановленного с нарушением норм материального права. В остальной части решение суда не обжалуется.

Прокуратурой Саратовской области представлены возражения о необоснованности доводов апелляционной жалобы и законности судебного акта.

Бирюкова Е.В., представители министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской области, министерства финансов Саратовской области, своевременно и надлежащим образом извещенные о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы, в судебное заседание не явились. На основании статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с учетом положений частей 8 и 9 статьи 96 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в их отсутствие.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, заслушав явившихся в судебное заседание лиц, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение суда является законным и обоснованным и не подлежит отмене.

Разрешая заявленные требования, суд установил, что оспариваемое постановление принято Правительством Саратовской области в пределах предоставленных законом полномочий, с соблюдением предусмотренной формы и вида нормативного правового акта, установленной процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, правил введения нормативного правового акта в действие.

Суд не нашел оснований согласиться с доводами Бирюковой Е.В. о том, что оспариваемое ею постановление Правительства Саратовской области ограничивает право лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигших возраста 23 лет, на обеспечение жилыми помещениями, сославшись на то, что круг лиц, имеющих право на обеспечение жилыми помещениями, установлен статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ и статьей 3 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».

Правительство Саратовской области в пределах своей компетенции установило для указанного круга лиц порядка формирования и распределения жилых помещений.

Частично удовлетворяя требования Бирюковой Е.В., суд пришел к выводу о противоречии положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, Положения о порядке формирования специализированного государственного жилищного фонда области в той мере, в какой отсутствует указание срока формирования специализированного государственного жилищного фонда области в необходимых объемах, для своевременного обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а также лиц, ранее относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, достигших возраста 23 лет, а также пункта 3.1 Положения о порядке распределения жилых помещений в части слов: «со дня их включения в специализированный государственный жилищный фонд области». В остальной части суд не нашел оснований для удовлетворения заявленных требований.

Судебная коллегия соглашается с данными выводами суда по следующим основаниям.

Пунктами «ж» и «к» части первой 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 второй и пятой 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.

Общие принципы, содержание и меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлены Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Из положений названного Федерального закона усматривается, что законодательство Российской Федерации о дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоит из соответствующих статей Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конституций

(уставов), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктами 1, 9 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ 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, организациях социального обслуживания, 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 в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи.

Статьей 11 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ предусмотрено, что должностные лица органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления несут ответственность за несоблюдение положений настоящего Федерального закона в соответствии с Конституцией Российской Федерации, с законодательством Российской Федерации. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, принятые с нарушением настоящего Федерального закона, ограничивающие права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, либо устанавливающие такой порядок осуществления этих прав, который существенно затрудняет их использование, признаются недействительными в установленном законодательством порядке.

Таким образом, федеральным законодателем предусмотрено незамедлительное 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. Порядок, обеспечивающий своевременное обеспечение детей-сирот такими жилыми помещениями, устанавливается законом субъекта Российской Федерации. При этом установленный законом субъекта порядок не должен ограничивать права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, либо существенно затруднять реализацию прав, установленных федеральным законом.

Пунктом 3 части 8 статьи 6 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» в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела, предусматривалось, что на основании уточненного списка и выверенного списка с учётом поступивших заявлений уполномоченный государственный орган области в сфере жилищных отношений организует в порядке, установленном Правительством области, формирование специализированного государственного жилищного фонда области в границах городских округов (за исключением закрытых административно-территориальных образований) и в границах административных центров муниципальных районов.

Решением Саратовского областного суда от 2 августа 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской

Федерации от 26 января 2018 года, указанная выше норма областного закона была признана не действующей со дня вступления решения суда в законную силу в той мере, в какой отсутствует указание срока формирования специализированного государственного жилищного фонда области в необходимых объемах, для своевременного обеспечения жилыми помещениями 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.

При рассмотрении данного административного дела, суд, с учётом того обстоятельства, что Законом Саратовской области от 2 августа 2012 года №123-ЗСО, во исполнение которого было принято обжалуемое Постановление, не предусмотрены сроки формирования специализированного государственного жилищного фонда области в необходимых объемах для своевременного обеспечения жилыми помещениями детей сирот, пришел к обоснованному выводу о том, что правительство Саратовской области, руководствуясь положениями Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ, должно было установить порядок, обеспечивающий незамедлительную реализацию установленного федеральным законодателем права детей-сирот на получение жилых помещений по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае наступления иных оснований.

Однако, проанализировав нормы оспариваемого постановления Правительства Саратовской области, суд установил, что оно не содержит сроков формирования специализированного жилищного фонда в необходимых объемах для своевременного обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, а распределение жилых помещений, как следует из пункта 3.1 Положения о порядке распределения жилых помещений, фактически поставлено в зависимость от формирования специализированного государственного жилищного фонда области, что существенно затрудняет реализацию установленного федеральным законодателем права детей-сирот на незамедлительное решение вопросов, связанных с предоставлением им жилых помещений по достижении ими возраста 18 лет, а также в случае наступления иных оснований, предусмотренных законом, в связи с чем противоречит положениям Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ.

Кроме того, с учетом положений части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и пункта «а» части 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 26 февраля 2010 года № 96, отсутствие сроков формирования

специализированного жилищного фонда обоснованно расценено судом первой инстанции как обстоятельство, свидетельствующее о наличии в постановлении Правительства Саратовской области коррупциогенного фактора.

При таких обстоятельствах суд правомерно частично удовлетворил административные иски требования Бирюковой Е.В.

Доводы апелляционной жалобы Правительства Саратовской области о незаконности решения суда первой инстанции в части удовлетворения административного искового заявления Бирюковой Е.В. аналогичны доводам возражений, заявлявшихся в суде первой инстанции, основаны на ошибочном толковании норм материального права и не могут являться основанием к отмене решения суда по вышеизложенным мотивам.

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

При рассмотрении дела судом апелляционной инстанции от представителя административного истца Лиманского Д.В. поступило ходатайство о возмещении судебных расходов, связанных с рассмотрением дела в апелляционной инстанции: на оплату юридических услуг представителя в размере 10 000 (Десять тысяч) рублей; на оплату железнодорожного билета на имя Бирюковой Евгении Владимировны для проезда из г. Москвы до г. Саратова в размере 2528 (Две тысячи пятьсот двадцать восемь рублей) рублей 00 копеек.

С учетом положений статьи 111, части 4 статьи 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия находит ходатайство представителя Бирюковой Е.В. Лиманского Д.В. подлежащим частичному удовлетворению.

Указанные выше расходы Бирюковой Е.В. на проезд из г. Москвы до г. Саратова для участия в судебном заседании 27 декабря 2017 года, которое было отложено в связи с болезнью судьи, в размере 2528 рублей подтверждены проездным билетом и подлежат взысканию с ответчика в указанном размере. Что касается расходов на оплату услуг представителя, Судебная коллегия учитывает, что согласно пунктам 4.1, 4.2 договора возмездного оказания услуг от 25 декабря 2017 года № 18-17/ю, заключенного между Бирюковой Е.В. и Лиманским Д.В., в стоимость услуг по договору, составляющую 10 000 рублей, входит стоимость проезда представителя в город Москву и обратно в город Саратов. Поскольку указанная стоимость в полном объеме, включая расходы на проезд представителя, взыскана по делу № 32-АПГ17-14, рассмотрение которого также состоялось 26 января 2018 года и при рассмотрении которого интересы Бирюковой Е.В. представлял Лиманский Д.В., в пользу Бирюковой Е.В. по данному делу подлежат взысканию судебные расходы на оплату услуг представителя за вычетом стоимости проезда представителя из г. Саратова в г. Москву и обратно.

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 2 августа 2017 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Правительства Саратовской области – без удовлетворения.

Взыскать с Правительства Саратовской области в пользу Бирюковой Евгении Владимировны судебные издержки в виде расходов на оплату юридических услуг представителя в размере 5627 (Пять тысяч шестьсот двадцать семь) рублей 00 копеек и оплату железнодорожных билетов в размере 2528 (Две тысячи пятьсот двадцать восемь) рублей 00 копеек, а всего 8 155 (Восемь тысяч сто пятьдесят пять) рублей 00 копеек.

Председательствующий

Судьи