



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 58-АПГ14-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 марта 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Анишиной В.И. и Ксенофонтовой О.А.,
при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по апелляционному представлению прокурора Хабаровского края на решение Хабаровского краевого суда от 12 декабря 2013 года, которым ему отказано в удовлетворении заявления о признании недействующими отдельных норм Положения о межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденного постановлением губернатора Хабаровского края от 12 сентября 2013 г. № 81.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Анишиной В.И., объяснения представителя Правительства Хабаровского края Заливина С.В., возражавшего против удовлетворения апелляционного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшего решение суда отменить, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

в целях реализации Закона Хабаровского края от 10 декабря 2012 г. № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без

попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Хабаровском крае» губернатором Хабаровского края 12 сентября 2013 г. принято постановление № 81 «О межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Постановление), текст которого был размещен на официальном интернет-портале нормативных правовых актов Хабаровского края <http://laws.khv.gov.ru>, 23 сентября 2013 г., а также опубликован в издании «Собрание законодательства Хабаровского края» 12 октября 2013 г., № 9 (часть I).

Пунктом 1 Постановления принято решение образовать межведомственную комиссию по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – Комиссия).

Пунктом 2 Постановления утверждено Положение о межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – Положение).

Согласно абзацу 19 пункта 4 Положения заседания Комиссии проводятся по мере необходимости.

Прокурор Хабаровского края обратился в суд с заявлением о признании недействующим абзаца 19 пункта 4 Положения, ссылаясь на то, что оспариваемая норма не отвечает критерию формальной определенности правовой нормы, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом (части 1, 2 статьи 19 Конституции Российской Федерации), что может повлечь коррупционные проявления со стороны правоприменителя и представляет собой коррупциогенные факторы, установленные подпунктом «а» пункта 3 (широта дискреционных полномочий - неопределенность сроков принятия решения) и подпунктом «в» пункта 4 (юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов) Методики проведения антикоррупционной экспертизы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Решением Хабаровского краевого суда от 12 декабря 2013 года заявление прокурора Хабаровского края оставлено без удовлетворения.

В апелляционном представлении прокурор Хабаровского края просит решение отменить, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований.

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

В соответствии с пунктом «к» части 12 статьи 72 Конституции Российской Федерации жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 109.1 Жилищного кодекса Российской Федерации предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по договорам найма специализированных жилых помещений осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

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, урегулированы Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Статьей 8 указанного Федерального закона предусмотрены дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на имущество и жилое помещение.

Так, в силу пункта 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 этой же статьи.

Порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, устанавливается законодательством субъекта Российской Федерации (пункт 5 статьи 8 приведенного Федерального закона).

В Хабаровском крае отношения, связанные с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих на территории Хабаровского края (далее - край), благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда края, урегулированы Законом

Хабаровского края от 10 декабря 2012 г. № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Хабаровском крае».

Согласно частям 1 и 2 статьи 3 Закона Хабаровского края от 10 декабря 2012 г. № 253 факт невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, устанавливается межведомственной комиссией на основании заявлений указанных лиц либо их законных представителей, представителей, действующих по доверенности, в специально уполномоченный орган по управлению и распоряжению государственным жилищным фондом края.

Межведомственная комиссия проводит проверку сведений, содержащихся в указанном заявлении и прилагаемых документах, и выносит заключение о возможности (невозможности) проживания заявителя в ранее занимаемом жилом помещении (часть 3 статьи 3 названного Закона Хабаровского края).

Во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий, губернатором Хабаровского края 12 сентября 2013 г. принято постановление № 81 «О межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», отдельные положения которого оспариваются прокурором.

Отказывая в удовлетворении заявленных прокурором требований, суд исходил из того, что оспариваемая норма не может влиять на права граждан в части сроков по рассмотрению заявлений граждан, представления гражданам документов, в том числе заключений Комиссии, поскольку правоотношения у граждан возникают непосредственно с уполномоченным органом исполнительной власти, а не с Комиссией.

Кроме того, суд посчитал несостоятельными ссылки прокурора края на то, что примененная в оспариваемой части Положения формулировка влечет невозможность определения сроков либо периодичности заседания и способна повлечь волокиту при рассмотрении обращений заинтересованных лиц об установлении факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях.

Судебная коллегия не может согласиться с указанными выводами суда, поскольку они основаны на неправильном применении и толковании норм материального права.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 6 и статьи 13 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, обязаны предоставлять данные услуги в соответствии с административными регламентами, структура которых должна содержать, в том числе разделы, устанавливающие: общие положения; стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги; состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения, в том числе особенности выполнения административных процедур в электронной форме, а также особенности выполнения административных процедур в многофункциональных центрах.

Рассматривая настоящее дело, суд апелляционной инстанции установил, что административный регламент, устанавливающий, в том числе, стандарт предоставления уполномоченным органом услуги по установлению факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, до настоящего времени в Хабаровском крае не принят. Соответственно, оспариваемое Положение, предусматривающее совершение ряда значимых действий при оказании названной государственной услуги, должно соответствовать требованиям изложенного выше федерального законодательства и регламентировать принятие межведомственной комиссией заключений (решений) об установлении названного факта как неотъемлемой части процедуры оказания государственной услуги уполномоченным органом, должно содержать, в частности, её стандарт, состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур, требования к порядку их выполнения. Иное означало бы допустимость произвольной организации работы названной комиссии в процессе оказания государственной услуги, неопределенность как сроков принятия комиссией искомых решений, так и периодичности созыва её заседаний, что недопустимо с названных выше позиций федерального законодательства.

Не урегулирован данный вопрос и Законом Хабаровского края от 10 декабря 2012 г. № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Хабаровском крае».

Таким образом, оспариваемый абзац 19 пункта 4 Положения, предусматривающий, что заседание Комиссии проводятся по мере необходимости, не отвечает критерию формальной определенности правовой нормы, поскольку из его положений невозможно определить срок либо периодичность заседания Комиссии, а, соответственно, и дачи ею истребуемого заключения. Неопределенность стандарта деятельности, произвольный характер организации деятельности как органов

государственной власти при решении вопросов собственной компетенции, так и создаваемых ими структур (комиссий, комитетов, иных подразделений), призванных осуществлять юридически значимые действия, недопустим, не соответствует целям и назначению деятельности органов государственной власти в целом и в сфере оказания государственных услуг населению, в частности.

Кроме того, само по себе содержание понятия «мера необходимости» в оспариваемом нормативном правовом акте либо в иных региональных нормативных правовых актах, регулирующих правоотношения в данной сфере, не раскрывается, что объективно не позволяет должностным лицам, в том числе обеспечивающим деятельность межведомственной комиссии, определенно и единообразно толковать и применять указанную норму, а гражданам, чьи вопросы находятся на разрешении, иметь гарантии полноценного и своевременного рассмотрения их заявлений, поскольку указанной нормой не гарантированы сроки, достаточные для всестороннего и объективного рассмотрения материала и принятия комиссией обоснованного решения, а проведение заседаний «по мере необходимости» может толковаться как по мере накопления достаточного количества заявлений граждан либо не реже одного раза в какой-либо период (месяц, квартал, полугодие), либо иным образом.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлениях от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 15 июля 1999 г. № 11-П, от 11 ноября 2003 г. № 16-П и от 21 января 2010 г. № 1-П, правовая норма должна отвечать общеправовому критерию формальной определенности, вытекающему из принципа равенства всех перед законом и судом, поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии ясности, недвусмысленности нормы, её единообразного понимания и применения всеми правоприменителями; напротив, неопределённость правовой нормы ведёт к её неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности её произвольного применения, а значит - к нарушению принципа равенства всех перед законом и судом.

В соответствии с пунктом 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определённым. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределённость путём обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Поскольку оспариваемые положения не соответствуют требованиям формальной определённости, противоречат положениям федерального законодательства, абзац 19 пункта 4 Положения подлежит признанию недействующим.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 327, 328, 330 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Хабаровского краевого суда от 12 декабря 2013 года отменить, принять по делу новое решение, которым заявление прокурора Хабаровского края удовлетворить, признать недействующим абзац 19 пункта 4 Положения о межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда Хабаровского края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, утвержденного постановлением губернатора Хабаровского края от 12 сентября 2013 г. № 81 с момента принятия настоящего решения.

Председательствующий

Судьи