



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 88-АПГ13-8

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

29 января 2014 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Борисовой Л.В. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Паршиной М.И.

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Томской области о признании недействующими пп. 5, 7-10, 13 Порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений, утверждённого постановлением администрации Томской области от 29 декабря 2012 г. № 562а (далее – Порядок), по апелляционному представлению прокурора на решение Томского областного суда от 14 октября 2013 г., которым отказано в удовлетворении заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей администрации Томской области Татаренко Л.Ю. и Тумашовой К.В., возражавших против отмены судебного постановления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., поддержавшей доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Томской области обратился в суд с указанным заявлением, ссылаясь на то, что п. 5 Порядка, предусматривающий предоставление жилого помещения в порядке очередности, противоречит ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. №159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по

социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ), ст. 15 Закона Томской области от 19 августа 1999 г. № 28-ОЗ «О социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Томской области» (далее – Закон Томской области) и снижает уровень правовых гарантий. Пункты 7–10, 13 Порядка, регламентирующие включение в процедуру предоставления жилых помещений лицам из числа детей-сирот законных представителей с правом самостоятельного волеизъявления согласия или отказа от жилого помещения, не согласуются с требованиями гражданского законодательства Российской Федерации (ст. 9, 22, 185 ГК РФ), ущемляют права всех имеющих законных представителей граждан указанной категории, не признанных судом недееспособными, в случае несовпадения их мнения с позицией законного представителя.

Томским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого в связи с нарушением норм материального права и о принятии нового судебного акта просит в апелляционном представлении прокурор, участвующий в деле.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что имеются предусмотренные п. 4 ч. 1 ст. 330 ГПК РФ основания для отмены судебного решения.

Установлено, что 29 декабря 2012 г. администрацией Томской области принято постановление № 562а «Об утверждении Порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений».

Согласно п. 5 Порядка специализированные жилые помещения предоставляются лицам из числа детей-сирот, включённым в Списки муниципальных районов, городских округов, в порядке очередности исходя из времени включения в соответствующий Список.

На основании п. 7 Порядка при достижении лицом из числа детей-сирот, включённым в Список муниципальных районов, городских округов, возраста 18 лет уполномоченный орган поселения, городского округа для получения согласия указанного лица из числа детей-сирот на предоставление специализированного жилого помещения направляет указанному лицу из числа детей-сирот либо его законному представителю заказным письмом с уведомлением либо выдаёт лицу из числа детей-сирот либо его законному представителю под роспись предложение о предоставлении специализированного жилого помещения, в котором указываются: местонахождение специализированного жилого помещения; общая площадь и жилая площадь специализированного жилого помещения; благоустройство специализированного жилого помещения; количество комнат в специализированном жилом помещении; срок, в течение которого лицо из

числа детей-сирот либо его законный представитель должны известить уполномоченный орган поселения, городского округа о своём согласии на предоставление специализированного жилого помещения, указанного в предложении; способы извещения уполномоченного органа поселения, городского округа о своём согласии на предоставление специализированного жилого помещения; последствия неизвещения уполномоченного органа поселения, городского округа о своём согласии на предоставление специализированного жилого помещения в установленный в предложении срок.

В силу п. 8 Порядка предоставления жилых помещений срок, в течение которого лицо из числа детей-сирот либо его законный представитель должны известить уполномоченный орган поселения, городского округа о своём согласии на предоставление специализированного жилого помещения, указанного в предложении, составляет 15 дней со дня получения лицом из числа детей-сирот либо его законным представителем соответствующего предложения.

В случае отказа лица из числа детей-сирот либо его законного представителя от предоставления специализированного жилого помещения или неполучения согласия лица из числа детей-сирот либо его законного представителя на предоставление специализированного жилого помещения в установленный срок такое специализированное жилое помещение предлагается в пользование другому лицу из числа детей-сирот в порядке очередности (п. 9 Порядка).

В соответствии с п. 10 Порядка лицу из числа детей-сирот в случае отказа указанного лица из числа детей-сирот либо его законного представителя от предоставления специализированного жилого помещения или неполучения согласия указанного лица из числа детей-сирот либо его законного представителя на предоставление специализированного жилого помещения в 15-дневный срок со дня истечения срока на изъяснение согласия на предоставление специализированного жилого помещения либо получения отказа от предоставления специализированного жилого помещения предлагается в пользование иное специализированное жилое помещение в порядке, установленном п. 7 Порядка.

Пунктом 13 Порядка закреплено, что основаниями для принятия решения уполномоченного органа поселения, городского округа о заключении договора найма специализированного жилого помещения на пятилетний срок является отнесение специализированного жилого помещения к муниципальному жилищному фонду либо освобождение такого специализированного жилого помещения и получение согласия лица из числа детей-сирот либо его законного представителя на предоставление специализированного жилого помещения. Решение о предоставлении в пользование специализированного жилого помещения лицу из числа детей-сирот принимается в 30-дневный срок со дня принятия решения об отнесении специализированного жилого помещения к специализированному

муниципальному жилищному фонду либо со дня освобождения такого специализированного жилого помещения и получения согласия лица из числа детей-сирот либо его законного представителя на предоставление специализированного жилого помещения. Решение о предоставлении в пользование специализированного жилого помещения выдаётся под роспись или направляется лицу из числа детей-сирот либо его законному представителю заказным письмом с уведомлением о вручении в 5-дневный срок со дня принятия указанного решения.

Отказывая в удовлетворении требований о признании недействующим п. 5 Порядка, суд исходил из того, что федеральным законодателем с 1 января 2013 г. право на внеочередное предоставление жилых помещений по договорам социального найма указанной категории граждан исключено. При этом субъекту Российской Федерации предоставлено право урегулирования вопросов предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда. Указал, что введение очерёдности является не дополнительным условием, а объективным критерием предоставления жилья. Пункты 7–10, 13 Порядка суд также счёл соответствующими действующему законодательству.

С указанными выводами суда Судебная коллегия не согласна, поскольку они основаны на неправильном истолковании и применении норм материального права.

Защита семьи и детства, социальная защита и жилищное законодательство отнесены пп. «ж» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установлена федеральная гарантия обеспечения бесплатным жильём на основании Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ, Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ).

Вступившим в действие с 1 января 2013 г. Федеральным законом от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ изложена в новой редакции ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ, устанавливающая основания и порядок предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений специализированного жилищного фонда для граждан указанной категории по договору найма специализированного жилого помещения, основания и порядок заключения с нанимателями договоров социального найма после окончания срока действия договора найма специализированного жилого помещения, а также определяющая вопросы, подлежащие регулированию субъектами Российской Федерации.

В ЖК РФ предусмотрены нормы о специализированном жилищном фонде для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, при этом из названного кодекса исключены нормы о внеочередном предоставлении гражданам указанной категории жилых помещений по договорам социального найма.

В гл. 9 ЖК РФ «Жилые помещения специализированного жилищного фонда» ч. 1 ст. 92 дополнена п. 8, в соответствии с которым в число видов жилых помещений специализированного жилищного фонда включён такой вид, как жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и введена новая ст. 98.1 «Назначение жилых помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В гл. 10 ЖК РФ «Предоставление специализированных жилых помещений и пользование ими» введена новая ст. 109.1 «Предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Статья 103 гл. 10 ЖК РФ «Предоставление специализированных жилых помещений и пользование ими» дополнена новой ч. 5 о недопустимости выселения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из специализированных жилых помещений без предоставления других благоустроенных жилых помещений, которые должны находиться в границах соответствующего населённого пункта.

Предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемых данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, дополнен указанием на обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями.

Новому порядку обеспечения жилыми помещениями придана обратная сила в том случае, если до 1 января 2013 г. дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не реализовали своё право на обеспечение жилыми помещениями.

Согласно указанным законодательным изменениям на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возлагается

основная ответственность за решение жилищной проблемы детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для реализации нового порядка обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, федеральным законодателем предписано разработать соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации, в котором определить порядок формирования специализированного жилищного фонда для лиц указанной категории и порядок формирования списка лиц, подлежащих обеспечению жилыми помещениями.

В нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, разработанных на основе Федерального закона от 29 февраля 2012 г. № 15-ФЗ, не могут содержаться ограничения, не предусмотренные указанными федеральными законами и не следующие из федерального законодательства.

До 1 января 2013 г. дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечивались жилыми помещениями по договорам социального найма из фонда социального использования во внеочередном порядке. Внеочередной порядок обеспечения жилыми помещениями не предполагал ведения какого-либо учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставления жилых помещений в порядке очередности.

С 1 января 2013 г. таким гражданам в соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится место жительства указанных лиц, в порядке, установленном законодательством этого субъекта Российской Федерации, однократно предоставляются жилые помещения по договорам найма специализированных жилых помещений. Жилые помещения предоставляются указанным лицам 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 указанным лицам ранее чем по достижении ими возраста 18 лет. По заявлению в письменной форме указанных лиц, 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.

Для этой цели согласно п. 3 этой же статьи органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации формируется список указанных лиц (далее – Список).

Включение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Список должно осуществляться на основании:

заявления законных представителей несовершеннолетних (попечителей, руководителей организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей). В случае несвоевременной подачи заявления законными представителями детей уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ответственный за формирование Списка, самостоятельно принимает меры по включению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Список;

заявления детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, объявленных полностью дееспособными (эмансипированными), а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в случае если указанные лица не были включены в Список соответственно до приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия либо до достижения ими возраста 18 лет или не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до 1 января 2013 г.

По смыслу закона, жилые помещения специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляются указанным гражданам по общему правилу немедленно по достижении ими 18 лет, а также в случае приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

Приобретение дееспособности ранее достижения 18 лет ГК РФ связывает со вступлением несовершеннолетнего в брак (п. 2 ст. 21) или его эмансипацией (п. 1 ст. 27). С момента заключения включённым в Список ребёнком-сиротой или ребёнком, оставшимся без попечения родителей, брака или принятия органом опеки и попечительства либо судом решения о его эмансипации такой гражданин вправе получить жилое помещение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

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 в законодательстве субъекта Российской Федерации. К таким случаям могут, в частности, относиться окончание пребывания ребёнка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с завершением обучения (получением общего образования), признание органом опеки и попечительства возможным раздельного проживания ребёнка по достижении 16 лет с законным представителем.

В соответствии со ст. 20 Трудового кодекса Российской Федерации

заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими возраста 16 лет. В случаях получения общего образования или продолжения освоения основной образовательной программы общего образования по иной, чем очная, форме обучения либо оставления в соответствии с федеральным законом общеобразовательного учреждения трудовой договор могут заключать лица, достигшие возраста 15 лет, для выполнения лёгкого труда, не причиняющего вреда их здоровью.

То есть несовершеннолетний может завершить пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с окончанием обучения (получением только основного общего образования или до получения основного общего образования) и трудоустройством.

Завершение пребывания в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, может быть также связано с разрешением ребёнку заниматься предпринимательской деятельностью (с согласия законных представителей, оформленного нотариально), получением им самостоятельного дохода и окончанием обучения, когда его содержание в данной организации вне зависимости от эмансипации ребенка является нецелесообразным.

Федеральным законом от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ предусматривается возможность обеспечения жилыми помещениями лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и позже наступления совершеннолетия по заявлению самих лиц указанной категории (абзац третий п. 1 ст. 8). В таких случаях жилое помещение может быть предоставлено:

после окончания срока пребывания в образовательных учреждениях, учреждениях социального обслуживания населения, учреждениях системы здравоохранения и иных учреждениях, создаваемых в установленном законом порядке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

по завершении обучения в образовательных организациях профессионального образования;

после окончания прохождения военной службы по призыву;

после окончания отбывания наказания в исправительных учреждениях.

Таким образом, жилые помещения специализированного жилищного фонда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должны предоставляться немедленно после наступления предусмотренных в Федеральном законе от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ и законодательстве субъектов Российской Федерации обстоятельств.

Отдельного заявления о предоставлении гражданину жилого помещения по договору найма специализированного жилого помещения, помимо заявления о включении в Список, не требуется, за исключением случая, предусмотренного в абзаце третьем п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ, когда в заявлении лицо из числа детей-сирот и

детей, оставшихся без попечения родителей, само просит предоставить ему жилое помещение по окончании обучения, лечения, службы в армии и в других перечисленных в законе случаях.

Аналогичные правовые предписания вытекают из содержания Закона Томской области.

Сравнительный анализ оспариваемых положений с актами большей юридической силы приводит к выводу о том, что п. 5 Порядка, устанавливающий очередность предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда, противоречит федеральным законам и Закону Томской области, не предусматривающим такого условия, и снижает уровень правовых гарантий, закреплённых Российской Федерацией.

Включение в процедуру предоставления лицам из числа детей-сирот законных представителей с правом самостоятельного волеизъявления согласия или отказа от жилого помещения в редакции пп. 7–10, 13 Порядка, оспариваемой прокурором, не соответствует требованиям ясности, определённости и недвусмысленности правового регулирования.

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно указывалось на то, что нормативные правовые акты должны быть понятными, точными, недвусмысленными и согласованными с системой действующего правового регулирования. Иное означает возможность неоднозначного понимания, толкования закона и его произвольного применения (постановления от 30 июля 2001 г. № 13-П, от 14 июля 2005 г. № 8-П).

Как разъяснено в п. 25 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48, неопределённость правовой нормы является самостоятельным основанием для признания её недействующей. 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 нормативный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признаётся недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

С учётом изложенного суд не имел правовых оснований для вывода о том, что рассматриваемое регулирование соответствует федеральному и областному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

В силу ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Поскольку судом неправильно истолкован и применён закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, и это привело к принятию неправильного решения, обжалуемое судебное решение подлежит отмене с вынесением нового постановления об удовлетворении заявления прокурора.

Руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Томского областного суда от 14 октября 2013 г. отменить и принять новое решение об удовлетворении заявления прокурора.

Признать недействующими пп. 5, 7–10, 13 Порядка предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилых помещений, утверждённого постановлением администрации Томской области от 29 декабря 2012 г. № 562а, с момента вступления решения суда в законную силу.

Председательствующий

Судьи