



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 69-АПГ17-12

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

17 января 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего      Хаменкова В.Б.,  
судей                                      Корчашкиной Т.Е. и Зинченко И.Н.  
при секретаре Горенко А.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Рублёвой Оксаны Сергеевны о признании не действующим в части пункта 8.2 Порядка установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных лиц в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, утверждённого постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 января 2013 года № 21-п, по апелляционной жалобе Рублёвой О.С., поданной ее представителем Исангуловой А.М., на решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 23 августа 2017 года, которым отказано в удовлетворении административного искового заявления.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

**установила:**

постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 января 2013 года № 21-п «Об отдельных вопросах обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» утвержден Порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных лиц в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются (приложение 1) (далее по тексту Порядок).

Данный нормативный правовой акт опубликован в официальном печатном издании «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» от 31 января 2014 года № 1, газете «Новости Югры» от 5 февраля 2013 года № 12.

Рублёва О.С. обратилась в суд с административным иском заявлением, в котором просила признать не действующим пункт 8.2 Порядка в части установления факта невозможности проживания лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных лиц на дату совершеннолетия, ссылаясь на противоречие оспариваемой нормы в указанной части положениям федерального законодательства.

В обоснование заявленных требований Рублёва О.С. указала на то, что в соответствии с пунктом 8.2 Порядка факт невозможности проживания в жилом помещении устанавливается в отношении детей-сирот на дату обращения в уполномоченный орган с заявлением, а лиц из числа детей-сирот и иных лиц – на дату их совершеннолетия.

По мнению административного истца, указанная норма ограничивает (лишает) ее права на обеспечение жилым помещением, в связи с чем противоречит требованиям действующего законодательства, а именно: Федеральному закону 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), Закону Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 июня 2009 года № 86-оз «О дополнительных гарантиях и дополнительных мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, усыновителей, приемных родителей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», а также содержит коррупциогенный фактор.

Решением Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 23 августа 2017 года в удовлетворении административного искового заявления Рублёвой О.С. отказано.

В апелляционной жалобе представитель Рублёвой О.С. – Исангулова А.М. просит решение суда первой инстанции отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска, ссылаясь на то, что выводы суда основаны на неправильном толковании и применении норм материального права.

Лица, участвующие в деле, извещенные о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы своевременно и в надлежащей форме, в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились. На основании части 1 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 находит возможным рассмотрение дела в их отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда первой инстанции подлежащим отмене по следующим основаниям.

Согласно пунктам «ж» и «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита; жилищное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов 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.

Как предусмотрено пунктом 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

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 года № 159-ФЗ.

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.

Пунктом 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ установлено, что 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.

Из пункта 4 данной статьи следует, что проживание 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, признается невозможным, если это противоречит интересам указанных лиц в связи с наличием одного из перечисленных в данном пункте обстоятельств, в том числе в связи с тем, что жилое помещение непригодно для постоянного проживания или оно не отвечает установленным для жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства Российской Федерации.

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 Ханты-Мансийском автономном округе – Югре отношения, связанные с обеспечением детей-сирот благоустроенными жилыми помещениями, урегулированы Законом Ханты-Мансийского автономного

округа – Югры от 9 июня 2009 года № 86-оз «О дополнительных гарантиях и дополнительных мерах по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, усыновителей, приемных родителей в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» (далее – Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 июня 2009 года № 86-оз).

В соответствии с пунктом 2 статьи 5 названного Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных лиц в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, устанавливается Правительством автономного округа.

Судом установлено, что во исполнение предоставленных субъекту Российской Федерации полномочий, а также в целях реализации статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ, статьи 5 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 июня 2009 года № 86-оз Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры принято постановление от 25 января 2013 года № 21-п, которым утвержден Порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных лиц в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются.

Согласно положениям Порядка, он определяет организацию работы уполномоченного органа местного самоуправления муниципального образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по установлению факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц, которые относились к категории детей-сирот и лиц из числа детей-сирот и достигли возраста 23 лет, в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются.

Для установления факта невозможности проживания в жилом помещении законные представители детей-сирот в течение 30 календарных дней со дня достижения детьми возраста 14 лет или возникновения по достижении детьми возраста 14 лет обстоятельств, свидетельствующих о невозможности проживания в жилом помещении, представляют в уполномоченный орган заявление о признании факта невозможности проживания в жилом помещении с приложением документов, указанных в пункте 4 настоящего Порядка, подтверждающих обстоятельства.

Заявление могут также представить дети-сироты, лица из числа детей-сирот и иные лица, если их законные представители в установленном порядке с заявлением не обращались до достижения ими возраста 18 лет или указанные лица не реализовали принадлежащее им право на обеспечение жилыми помещениями до 1 января 2013 года.

В пункте 6 Порядка содержится перечень документов (сведений), необходимых для подтверждения обстоятельств и запрашиваемых уполномоченным органом в течение трех рабочих дней со дня представления заявителем заявления и документов, предусмотренных пунктом 4 настоящего Порядка, в том числе заключение межведомственной комиссии о признании жилого помещения непригодным для проживания.

Оспариваемым пунктом 8.2 Порядка определено, что факт невозможности проживания в жилом помещении устанавливается в отношении детей-сирот – на дату обращения в уполномоченный орган с заявлением, а лиц из числа детей-сирот и иных лиц – на дату их совершеннолетия.

Суд первой инстанции, проверяя содержание пункта 8.2 Порядка на предмет соответствия федеральному законодательству, исходил из того, что оспариваемая норма соответствует требованиям Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ, Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 июня 2009 года № 86-ОЗ и не нарушает прав Рублёвой О.С.

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

Согласно положениям статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, относятся и лица в возрасте от 18 до 23 лет, у которых умерли оба или единственный родитель или они остались без попечения единственного или обоих родителей, когда находились в возрасте до 18 лет.

Как вышеуказанным федеральным законом, так и законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 июня 2009 года № 86-оз предусмотрено право указанных лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на получение благоустроенного жилого помещения специализированного жилищного фонда в случае, если их проживание в ранее занимаемом жилом помещении невозможно.

С заявлением о предоставлении жилых помещений, кроме законных представителей лиц, перечисленных в вышеназванных нормативных правовых актах, вправе обратиться и сами дети-сироты, а также лица из их числа по достижении ими возраста 18 лет (статья 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ и пункт 3.3 статьи 5 Закона Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 9 июня 2009 года № 86-оз) в случае, если они не были включены в список до достижения ими возраста 18 лет.

Указанные законы не содержат такого требования как установление факта невозможности проживания лиц из числа детей-сирот и иных лиц в ранее занимаемом жилом помещении именно на дату их совершеннолетия.

Соответственно, права и интересы детей-сирот, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не могут быть поставлены в зависимость от этого обстоятельства.

Пунктом 5 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ предусмотрено, что законодательством субъекта Российской Федерации определяется лишь 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, в ранее занимаемых жилых помещениях.

При этом Федеральным законом не предоставлено право субъекту Российской Федерации устанавливать какие-либо ограничения или условия, умаляющие права вышеуказанных лиц на получение жилого помещения.

В связи с чем предусмотренное в пункте 8.2 оспариваемого Порядка условие установления факта невозможности проживания в жилом помещении вышеперечисленных лиц на момент достижения ими совершеннолетнего возраста противоречит федеральному законодательству.

Пунктом 4 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ установлено, что проживание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ранее занимаемых жилых помещениях, непригодных для постоянного проживания или не отвечающих установленным для жилых помещений санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства Российской Федерации, является безусловным основанием для признания факта невозможности их проживания в данном жилом помещении.

Таким образом, оспариваемая норма устанавливает дополнительные требования, снижая уровень правовых гарантий вышеперечисленных лиц. Кроме того, вышеизложенное дает основания полагать о наличии в данном случае коррупционного фактора, предусмотренного подпунктом «а» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96.

При таких обстоятельствах суд не имел правовых оснований для вывода о том, что рассматриваемое правовое регулирование соответствует федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Поскольку судом неправильно истолкован и применён закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, и это привело к принятию незаконного решения суда, в связи чем оно подлежит отмене с

вынесением нового решения об удовлетворении административного искового заявления Рублёвой О.С.

Так как оспариваемое положение нормативного правового акта применялось и регулировало общественные отношения в сфере предоставления мер социальной поддержки в отношении других граждан, то его следует признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 309–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 23 августа 2017 года отменить, принять по делу новое решение.

Признать не действующим со дня вступления решения суда в законную силу пункт 8.2 Порядка установления факта невозможности проживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, иных лиц в ранее занимаемых жилых помещениях, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых они являются, утверждённого постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 января 2013 года № 21-п «Об отдельных вопросах обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенными жилыми помещениями специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», в той мере, в которой для лиц из числа детей-сирот и иных лиц определение факта невозможности проживания в жилом помещении устанавливается на дату их совершеннолетия.

Председательствующий

Судьи