



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-АПГ15-33

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

18 ноября 2015 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.  
судей Корчашкиной Т.Е., Горчаковой Е.В.  
при секретаре Костерева Д.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по заявлению Кадала М. [ ] Э. [ ] об оспаривании положений абзацев второго-шестого части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае»

по апелляционным жалобам Законодательного Собрания Краснодарского края и администрации Краснодарского края на решение Краснодарского краевого суда от 17 июля 2015 года, которым заявление Кадала М.Э. удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения представителя администрации Краснодарского края Зинковской Л.В., поддержавшей доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда подлежащим отмене, а производство по делу – прекращению,

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Законодательным Собранием Краснодарского края принят Закон Краснодарского края от 3 июня 2009 г. № 1748-КЗ «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае» (далее – Закон Краснодарского края от 3 июня 2009 г. № 1748-КЗ), первоначальный текст которого опубликован в печатных изданиях «Кубанские новости», № 96 от 18 июня 2009 г., Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края № 19(149) от 9 июня 2009 г., стр. 58.

В соответствии с частью 1 статьи 5 данного закона 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, уполномоченным органом местного самоуправления муниципального образования Краснодарского края, осуществляющим отдельные государственные полномочия Краснодарского края в области обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в соответствующем муниципальном образовании Краснодарского края (далее - уполномоченный орган местного самоуправления) однократно предоставляются благоустроенные жилые помещения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, муниципального специализированного жилищного фонда (далее - жилое помещение), по договорам найма специализированных жилых помещений по месту их жительства в порядке, установленном нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края.

Законом Краснодарского края от 3 декабря 2013 года № 2838-КЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Закона Краснодарского края «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае», опубликованным на официальном сайте администрации Краснодарского края <http://admkrain.krasnodar.ru>, 04.12.2013, в Закон Краснодарского края от 3 июня 2009 № 1748-КЗ были внесены

изменения, в соответствии с которыми часть 1 статьи 5 этого закона дополнена пятью абзацами (абзацы второй-шестой) следующего содержания:

Лицам, указанным в настоящей части, жилые помещения муниципального специализированного жилищного фонда предоставляются в первоочередном порядке при наличии одного из следующих условий:

- 1) местом регистрации их рождения является Краснодарский край;
- 2) местом их выявления и первичного устройства в семью или на воспитание в соответствующую организацию являлся (является) Краснодарский край;
- 3) местом жительства лиц, у которых они находились (находятся) на воспитании под опекой (попечительством), в приемных семьях на основании решения органов опеки и попечительства, является (являлся) Краснодарский край;
- 4) организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которых они пребывали, расположены в Краснодарском крае.

Кадала М.Э. 7 апреля 2015 года обратился в Краснодарский краевой суд с заявлением об оспаривании положений абзацев второго-шестого части 1 статьи 5 названного выше Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ, ссылаясь в обоснование заявленных требований на то, что родился [REDACTED] года в городе М [REDACTED], относится к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в связи с тем, что решением Поворинского районного суда Воронежской области от 20 декабря 1999 г. его родители были лишены родительских прав. С 2000 года по 2003 год обучался в [REDACTED] военном училище, с 2003 года по 2009 год обучался в [REDACTED] авиационном инженерном университете, находясь во время обучения на полном государственном обеспечении. С 2009 года по 31 марта 2013 года проходил военную службу по контракту, по окончании которой переехал на постоянное место жительства в г. Краснодар.

На основании приказа Министерства социального развития и семейной политики Краснодарского края от 29 октября 2013 года № 3000-жс он включен в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, относившихся к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями, по муниципальному образованию город Краснодар с датой подачи заявления 7 октября 2013 года. Однако до настоящего времени жилое помещение ему не предоставлено.

Заявитель полагал, что приведенные положения абзацев второго-шестого части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ нарушают его права, установленные статьей 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», поскольку ставят его в неравные условия с детьми-сиротами и

детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из их числа, которые отвечают дополнительным условиям, установленным положениями оспариваемых норм.

Представители Законодательного Собрания Краснодарского края, администрации Краснодарского края, министерства социального развития и семейной политики Краснодарского края просили прекратить производство по делу в связи с принятием Закона Краснодарского края от 3 июля 2015 года № 3212-КЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Закона Краснодарского края «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае», согласно которому абзацы второй-шестой части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ признаны утратившими силу.

Решением Краснодарского краевого суда от 7 июля 2015 года заявление Кадала М.Э. удовлетворено. Абзацы 2-6 части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае» признаны противоречащими пункту 1 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и подпункту 20<sup>1</sup> пункта 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и недействующими со дня его принятия.

В апелляционных жалобах представители Законодательного Собрания Краснодарского края и администрации Краснодарского края просят отменить решение суда первой инстанции и прекратить производство по делу, ссылаясь на допущенные судом существенные нарушения норм материального и процессуального права.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционной жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме. Кадала М.Э., представители Законодательного Собрания Краснодарского края, министерства социального развития и семейной политики Краснодарского края в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явились. На основании статьи 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным рассмотреть дело в их отсутствие.

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

Суд признал установленным, что оспариваемые Кадала М.Э. положения Закона были введены в действие Законом Краснодарского края от 3 декабря 2013 года № 2838-КЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Закона Краснодарского края «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае» с 15 декабря 2013 года.

Законом Краснодарского края от 3 июля 2015 года № 3212-КЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Закона Краснодарского края «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае», опубликованным на официальном сайте администрации Краснодарского края 3 июля 2015 года, абзацы второй-шестой части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ признаны утратившими силу.

В соответствии с пунктом 3 Закона Краснодарского края от 3 июля 2015 года № 3212-КЗ он вступил в силу по истечении 10 дней с момента официального опубликования, то есть 14 июля 2015 года.

Таким образом, на момент рассмотрения дела судом первой инстанции 17 июля 2015 года оспариваемые заявителем нормы являлись недействующими.

В апелляционных жалобах представители Законодательного Собрания Краснодарского края и администрации Краснодарского края, ссылаясь на положения статей 253 и 220 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и то обстоятельство, что недействующие нормативные правовые акты не порождают правовых последствий и не могут повлечь каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод заявителя и других лиц, полагают, что имеются основания для прекращения производства по делу.

Отклоняя заявленные ходатайства о прекращении производства по делу, суд проанализировал положения части первой статьи 134, статьи 220, а также действовавших на момент рассмотрения дела статей 251, 253 ГПК РФ, и с учетом правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 244-О «По жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьями 220 и 253 ГПК РФ», пришел к выводу о том, что не допускается прекращение производства по делу об оспаривании нормативного правового акта, признанного по решению органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт, утратившим силу после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией

Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

Разрешая требования Кадала М.Э. по существу, суд исходил из того, что положения утративших силу с 14 июля 2015 года абзацев второго-шестого части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ применялись в отношении заявителя и повлекли в отношении него наступление определенных правовых последствий, выразившихся в принятии решения Первомайского районного суда г. Краснодара от 18 июля 2014 года, оставленного без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 7 октября 2014 года, об отказе в удовлетворении его требований к администрации муниципального образования г. Краснодар, министерству социального развития и семейной политики Краснодарского края о предоставлении жилого помещения во внеочередном порядке. В связи с этим, как указал суд, прекращение производства по делу фактически приведет к отказу в судебной защите прав и свобод Кадала М.Э.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации находит такой вывод суда основанным на правильном применении норм процессуального права.

В соответствии с частью 11 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

Как видно из материалов дела, предусмотренные абзацами вторым-шестым статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ положения, предусматривающие условия предоставления детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа жилых помещений в первоочередном порядке, были положены в основу решения Первомайского районного суда г. Краснодара от 18 июля 2014 года по делу по заявлению Кадала М.Э. к администрации муниципального образования г. Краснодар от 18 июля 2014 года о предоставлении жилого помещения во внеочередном порядке. Указанным решением, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Краснодарского краевого суда от 7 октября 2014 года, в удовлетворении заявления Кадала М.Э. было отказано на том основании, что указанным в этой норме критериям он не соответствует.

Таким образом, установлено применение в отношении Кадала М.Э. оспариваемого нормативного правового акта, в связи с чем производство по делу не подлежит прекращению.

Проверив законность и обоснованность принятого по существу решения краевого суда, Судебная коллегия приходит к следующему.

Пунктами «ж» и «к» части 1 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 2 и 5 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. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Согласно подпункту 14.2 пункта 2 статьи 26<sup>3</sup> Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вопросы обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями, находятся в совместном ведении Российской Федерации и 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, установлены Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

В статье 3 вышеназванного федерального закона установлено, 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 указанного федерального закона 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, 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.

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.

Приведенной нормой Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ предусмотрено однократное предоставление благоустроенных жилых помещений специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений перечисленным в ней категориям лиц по месту их жительства, а к полномочиям субъекта Российской Федерации отнесено лишь определение порядка предоставления таких жилых помещений.

Абзацем вторым части 1 статьи 5 оспариваемого Закона Краснодарского края из категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, местом жительства которых является

Краснодарский край, выделен круг лиц по признакам, отвечающим условиям, указанным в абзацах третьем-шестом части 1 данной статьи, и только эти лица признаны субъектами права на предоставление в первоочередном порядке жилых помещений специализированного жилищного фонда.

Таким образом, как правильно указал суд первой инстанции, законодателем Краснодарского края введены дополнительные условия предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа, не предусмотренные федеральным законодательством. При таких обстоятельствах суд обоснованно признал абзацы второй-шестой части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ противоречащими федеральному законодательству.

В то же время Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не может согласиться с выводом суда о том, что оспариваемые нормы Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ подлежат признанию недействующими со дня его принятия, поскольку эти нормы применялись после их принятия в отношении других граждан.

В отношении административного истца по данному делу оспариваемые положения Закона Краснодарского края, признанные не соответствующими федеральному законодательству, были применены Первомайским районным судом г. Краснодара при рассмотрении 18 июля 2014 года дела по его заявлению о предоставлении жилого помещения во внеочередном порядке, и апелляционная инстанция Краснодарского краевого суда при вынесении своего определения от 7 октября 2014 года по этому же делу также ссылалась на указанные нормы.

В связи с изложенным Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, оставляя решение Краснодарского краевого суда от 17 июля 2015 года без изменения, считает необходимым уточнить абзац третий резолютивной части решения суда указанием о признании абзацев второго-шестого части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае» противоречащими федеральному законодательству на момент его применения в отношении Кадала М. [REDACTED] Э. [REDACTED].

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

**определила:**

решение Краснодарского краевого суда от 17 июля 2015 года оставить без изменения. Уточнить абзац третий резолютивной части данного решения

суда: вместо признания абзацев второго-шестого части 1 статьи 5 Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Краснодарском крае» в редакции от 3 декабря 2013 года недействующими со дня его принятия указать о признании противоречащими федеральному законодательству вышеназванных норм Закона Краснодарского края от 3 июня 2009 года № 1748-КЗ на момент их применения в отношении Кадала М [REDACTED] Э [REDACTED].

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]