



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 59-АПГ18-10

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«8» октября 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
судей

Зинченко И.Н.,  
Горчаковой Е.В. и Калининой Л.А.

при секретаре

Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по апелляционной жалобе Железняковой В.В. на решение Амурского областного суда от 4 апреля 2018 года, которым отказано в удовлетворении ее административного иска об оспаривании Порядка предоставления мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, являющегося приложением к государственной программе Амурской области «Обеспечение доступным и качественным жильем населения Амурской области на 2014-2020 годы».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., а также заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

постановлением правительства Амурской области от 25 сентября 2013 года № 446 утверждена государственная программа Амурской области «Обеспечение доступным и качественным жильем населения Амурской области на 2014-2020 годы».

5 октября 2017 года правительством Амурской области принято постановление № 484, приложением № 5 к которому указанная государственная программа дополнена приложением № 12, в котором представлен Порядок предоставления мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены. Данный порядок определяет механизм предоставления гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, мер государственной поддержки.

Железнякова В.В. обратилась в Амурский областной суд с административным иском о признании Порядка предоставления мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, являющегося приложением № 12 к названной государственной программе и приложением № 5 к постановлению правительства Амурской области от 5 октября 2017 года № 484, не действующим с момента принятия данного порядка в связи с отсутствием, по мнению заявителя, у правительства Амурской области полномочий на принятие такого порядка. Кроме этого, в обоснование своего требования заявитель указала, что необходимость исключительно личной явки граждан (либо их представителей) в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району для представления заявления о включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и документов, предусмотренных оспариваемым порядком, является дискриминационным условием по признаку места жительства. Также заявитель полагает, что управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району не может являться уполномоченным органом исполнительной власти Амурской области на принятие решений об отказе во включении в реестр.

Решением Амурского областного суда от 4 апреля 2018 года в удовлетворении административного иска отказано.

В апелляционной жалобе Железнякова В.В. просит решение суда отменить и принять по административному делу новое решение об удовлетворении административного иска.

Относительно доводов апелляционной жалобы правительством Амурской области и прокурором, участвующим в административном деле, представлены возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений против ее удовлетворения, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

В соответствии с частью 3 статьи 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

В Амурской области признаются и поддерживаются принципы и цели государственной молодежной политики и государственной политики в области социальной защиты пенсионеров, инвалидов, членов многодетных семей, сирот и других групп населения, нуждающихся в государственной поддержке. Органы государственной власти области в пределах своих полномочий разрабатывают и реализуют меры социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан, нуждающихся в государственной поддержке (части 1 и 2 статьи 97 Устава (основного Закона) Амурской области).

На основании пункта «е» статьи 52 Устава (основного Закона) Амурской области правительство Амурской области разрабатывает и реализует меры по развитию социальной сферы и здравоохранения, организует системы социальной защиты населения и адресной социальной помощи и обеспечивает их функционирование.

Исходя из изменений, внесенных в государственную программу Амурской области «Обеспечение доступным и качественным жильем населения Амурской области на 2014-2020 годы» согласно постановлению правительства Амурской области от 5 октября 2017 года № 484, для достижения цели данной государственной программы одной из задач этой государственной программы, реализуемой в рамках подпрограммы, включенной в государственную программу, стало обеспечение защиты прав граждан - участников долевого строительства.

Приложением № 1 к названному постановлению правительства Амурской области в состав государственной программы Амурской области «Обеспечение доступным и качественным жильем населения Амурской области» дополнительно включена подпрограмма XII «Реализация мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены». В качестве проблемы, на решение которой направлена данная подпрограмма, указано следующее: «неустойчивое финансовое положение и банкротство ряда застройщиков приводит к остановке строительства жилых домов, в том числе на нулевом цикле; в связи с отсутствием ликвидных активов застройщиков завершить строительство объектов или вернуть привлеченные в рамках долевого строительства средства граждан не представляется

возможным». В рамках названной подпрограммы реализуется основное мероприятие «Осуществление мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены», которое включает в себя мероприятие «Предоставление мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены», порядок предоставления которых представлен в приложении № 12 к государственной программе Амурской области.

Руководствуясь приведенными выше нормами, учитывая положения статьи 76 Устава (основного Закона) Амурской области, суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о том, что оспариваемый порядок предоставления мер государственной поддержки принят в пределах полномочий правительства Амурской области с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие. Оснований не согласиться с выводами суда первой инстанции в этой части Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не установила.

Вместе с тем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не согласилась с суждениями суда первой инстанции о соответствии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, положений оспариваемого порядка предоставления мер государственной поддержки, из которых следует необходимость исключительно личной явки граждан (либо их представителей) в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району для представления заявления о включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и документов, предусмотренных указанным порядком.

Согласно подпункту 1 пункта 4 оспариваемого порядка предоставления мер государственной поддержки государственная поддержка предоставляется гражданину, имеющему право на получение мер государственной поддержки, при условии включения гражданина в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, сформированный в соответствии с данным порядком.

Для получения единовременной денежной выплаты граждан в срок, установленный абзацем первым пункта 13 оспариваемого порядка, представляет в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району заявление о включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, по форме согласно приложению № 1 к названному порядку и документы, указанные в подпунктах 1-9 пункта 13 этого же порядка.

При этом, в силу абзаца одиннадцатого пункта 13 оспариваемого порядка предоставления мер государственной поддержки, гражданином

одновременно представляются оригиналы документов, указанных в подпунктах 1, 2, 5, 6, 8 и 9 данного пункта, для сверки с копиями (документ, удостоверяющий личность гражданина; документ, удостоверяющий личность представителя гражданина, и документ, подтверждающий полномочия представителя гражданина; договор, предусматривающий передачу жилого помещения; договор ипотечного жилищного кредитования (кредитный договор, договор займа, договор об ипотеке); документ, подтверждающий факт проживания гражданина на территории Амурской области (свидетельство о регистрации по месту пребывания, договор найма и другие документы); документы, подтверждающие отнесение гражданина к одной из категорий граждан, указанных в подпунктах 2, 3, 6 и 7 пункта 10 названного порядка).

Согласно положениям пункта 14 оспариваемого порядка предоставления мер государственной поддержки специалист управления социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району принимает у гражданина (его представителя) заявление о включении в реестр, сверяет копии представленных вместе с заявлением документов с оригиналами и возвращает оригиналы документов гражданину (его представителю), а также проверяет наличие полного пакета документов. Регистрация заявления осуществляется в день его поступления в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району при наличии полного пакета документов.

В случае если гражданином представлены не все документы, предусмотренные для представления пунктом 13 названного порядка, а также заявление и документы представлены по истечении срока, указанного в пункте 13 данного порядка, специалист управления социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району отказывает гражданину в приеме заявления и документов с отметкой об этом в заявлении. Гражданам, представившим не полный пакет документов, разъясняется о необходимости представления полного пакета документов в срок, установленный пунктом 13 оспариваемого порядка.

Таким образом, из оспариваемого порядка предоставления мер государственной поддержки следует, что для представления заявления о включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и документов, предусмотренных указанным порядком, гражданам (либо их представителям) необходимо лично явиться в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району.

При рассмотрении и разрешении административного дела судом первой инстанции не учтено, что оспариваемый порядок предоставления мер государственной поддержки устанавливает порядок предоставления государственной услуги органом государственной власти Амурской области, при этом данный порядок предоставления государственной услуги не отвечает одному из основных принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, а именно принципу доступности обращения за

предоставлением государственных и муниципальных услуг, закрепленному пунктом 5 статьи 4 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», возлагая на граждан излишнюю обязанность, связанную с необходимостью их обязательной явки (либо их представителей) в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району при наличии иных предусмотренных законом способов представления ими в управление заявления о включении их в реестр и необходимых для этого документов, удостоверения копий представленных вместе с заявлением документов, а также получения ими отказа специалиста управления в приеме заявления и документов, разъяснения о необходимости представления полного пакета документов в установленный срок или других правовых актов, предусмотренных оспариваемым порядком. Одним из таких предусмотренных законом способов, посредством которых может быть оказана указанная государственная услуга, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отмечает почтовую связь в Российской Федерации, являющуюся неотъемлемым элементом социальной инфраструктуры общества, содействующую укреплению социально-политического единства Российской Федерации, способствующую реализации конституционных прав и свобод граждан (часть 1 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи»). Что касается сверки копий представленных вместе с заявлением документов с оригиналами специалистом управления, то Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отмечает, что действующее законодательство предусматривает возможность граждан засвидетельствовать у нотариуса верность копий документов; такая возможность закреплена положениями статьи 77 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 года № 4462-1.

В этой связи Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что оспариваемым порядком предоставления мер государственной поддержки в изложенной выше части на граждан возложена не предусмотренная федеральным законодательством обязанность явиться в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району для представления заявления о включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и документов, предусмотренных данным порядком, в связи с чем, оспариваемый порядок в указанной части подлежит признанию не действующим со дня вступления решения суда об этом в законную силу.

Относительно доводов административного истца об управлении социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району как неуполномоченном органе исполнительной власти Амурской области на принятие решений об отказе во включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и

чьи права нарушены, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации согласилась с выводами суда первой инстанции о том, что из оспариваемого порядка предоставления мер государственной поддержки следует, что вопрос о включении граждан в данный реестр разрешается на основании заключения министерства транспорта и строительства Амурской области, в которое, согласно абзацу второму пункта 15 данного порядка, управление направляет сведения о поступивших от граждан заявлениях и документах для проведения проверки и которое, согласно абзацу первому пункта 16 этого же порядка, проводит проверку граждан на соответствие требованиям пункта 3 оспариваемого порядка и оформляет заключение о соответствии (несоответствии) граждан этим требованиям. Именно на основании такого заключения министерства транспорта и строительства Амурской области управлением социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району Железнякова В.В. уведомлена о принятом решении об отказе во включении ее в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, послужившим поводом для обращения в суд с настоящим административным исковым заявлением. При таких обстоятельствах выводы суда о том, что указанные доводы административного истца не могут служить поводом для признания оспариваемого порядка недействующим являются правильными.

Как видно из административного иска, иных оснований для признания оспариваемого порядка предоставления мер государственной поддержки недействующим Железняковой В.В. не заявлено, поэтому при рассмотрении и разрешении настоящего административного дела судом первой инстанции данный порядок на предмет соответствия нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, в остальной его части правомерно не проверялся.

Доводы апелляционной жалобы не могут служить поводом для отмены решения Амурского областного суда в остальной части, поскольку данные доводы основаны на неверном истолковании норм материального права, повторяют позицию административного истца в суде первой инстанции, проверялись им и получили правильную оценку в решении.

На основании изложенного, руководствуясь положениями статьи 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Амурского областного суда от 4 апреля 2018 года отменить в части отказа в удовлетворении административного иска Железняковой В.В. о признании недействующим Порядка предоставления мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для

строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, являющегося приложением № 12 к государственной программе Амурской области «Обеспечение доступным и качественным жильем населения Амурской области», утвержденной постановлением правительства Амурской области от 25 сентября 2013 года № 446, в той мере, в которой указанным порядком предусмотрена необходимость исключительно личной явки граждан (либо их представителей) в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району для представления заявления о включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и документов, предусмотренных указанным порядком.

Принять по административному делу новое решение, которым административный иск Железняковой В.В. в указанной части удовлетворить.

Порядок предоставления мер государственной поддержки гражданам, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, являющийся приложением № 12 к государственной программе Амурской области «Обеспечение доступным и качественным жильем населения Амурской области», утвержденной постановлением правительства Амурской области от 25 сентября 2013 года № 446, в той мере, в которой указанным порядком предусмотрена необходимость исключительно личной явки граждан (либо их представителей) в управление социальной защиты населения по городу Благовещенску и Благовещенскому району для представления заявления о включении в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, и документов, предусмотренных указанным порядком, признать не действующим со дня вступления настоящего решения в законную силу.

В остальной части решение Амурского областного суда от 4 апреля 2018 года оставить без изменения, апелляционную жалобу Железняковой В.В. – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи