



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ12-402

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 июля 2012 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Федина А.И., членов коллегии Манохиной Г.В., Крупнова И.В. при секретаре Кулик Ю.А., с участием прокурора Богданова А.Г. рассмотрела в открытом судебном заседании в апелляционном порядке гражданское дело по заявлению Вельмоги О.А. о признании недействующим подп. «г» п. 3 Правил организации в органах федеральной службы безопасности работы по обеспечению жилыми помещениями, утвержденных приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 590 (далее – Правила), по апелляционной жалобе представителей ФСБ России по доверенности Чурикова С.В. и Шукшина А.М. на решение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2012 г. об удовлетворении заявления Вельмога О.А.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Крупнова И.В., объяснения представителей ФСБ России Чурикова С.В. и Шукшина А.М., поддержавших доводы апелляционной жалобы, выступления заявителя Вельмоги О.А. и её представителя Лихуты П.В., возражавших против удовлетворения апелляционной жалобы, и заключение прокурора Богданова А.Г., полагавшего апелляционную жалобу обоснованной, Апелляционная коллегия

установила:

указанным решением удовлетворено заявление Вельмоги О.А., в котором она просила признать недействующим подп. «г» п. 3 Правил, согласно которому для

признания военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, имеющих право на предоставление жилых помещений по договору социального найма, нуждающимися в жилых помещениях они подают рапорт, к которому прилагается в том числе выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах военнослужащего и членов его семьи на жилые помещения на всей территории Российской Федерации начиная с 31 января 1998 г. (далее – выписка из Единого государственного реестра прав).

В апелляционной жалобе представители ФСБ России Чуриков С.В. и Шукшин А.М., утверждая о том, что выводы суда не соответствуют фактическим обстоятельствам дела, судом неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и неправильно применены нормы материального права, просят решение отменить и вынести по делу новое решение об отказе в удовлетворении заявления.

В обоснование жалобы они указывают, что вывод суда о том, что утверждённый Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512 перечень документов, которые представляют военнослужащие для признания их нуждающимися в жилых помещениях, является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит, основан на неправильном толковании закона, поскольку Федеральный закон «О статусе военнослужащих» устанавливает разный порядок обеспечения военнослужащих жильем в зависимости от времени заключения контракта: до 1 января 1998 г. и после этой даты.

Так, абз. двенадцатый п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» устанавливает порядок обеспечения жильём только тех военнослужащих, которые заключили контракт после 1 января 1998 г., и только на них распространяет своё действие постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512, что прямо указано в преамбуле постановления.

Вместе с тем для военнослужащих, заключивших контракт до 1 января 1998 г., установлены общие правила, закреплённые в ч. 4 ст. 52 ЖК РФ, согласно которым принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется на основании заявлений данных граждан и представленных вместе с заявлениями документов, подтверждающих право соответствующих граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях. И эти правила не предусматривают права проверки уполномоченным органом представленных военнослужащим сведений, а также получение им от гражданина согласия на обработку его персональных данных.

Также ошибочным является вывод суда, указывается в жалобе, о противоречии оспариваемой нормы Правил Федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», поскольку деятельность ФСБ России по реализации права военнослужащих на жильё государственной услугой не является и регулируется не названным федеральным законом, а военным и жилищным законодательством. К тому же эта деятельность не включена в Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ), подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме.

По мнению представителей ФСБ России, судом также оставлено без внимания то, что оспариваемые положения Правил касаются Перечня документов, прилагаемых к заявлению военнослужащего при постановке его на учёт нуждающихся в жилом помещении, и не касаются регулирования вопросов распределения жилых помещений. Тогда как заявитель решением жилищной комиссии признана нуждающейся в жилом помещении, и при постановке её на жилищный учёт подп. «г» п. 3 Правил не применялся.

В жалобе также указывается, что запрос Федеральной службой безопасности выписок из Единого государственного реестра прав в отношении своих сотрудников и членов их семей нарушит требования Федерального закона «О федеральной службе безопасности» и Закона Российской Федерации «О государственной тайне», поскольку тем самым будет раскрыта их принадлежность к органам контрразведки, что поставит под угрозу их жизнь и здоровье и сделает бессмысленной оперативно-розыскную деятельность.

Кроме того, в жалобе утверждается об отсутствии законных оснований для взыскания с ФСБ России государственной пошлины, о недоказанности права заявителя на возмещение судебных расходов, связанных с её проездом к месту судебного заседания и обратно, а также о нарушении принципа равенства сторон освобождением Министерства юстиции Российской Федерации от обязанности возмещения судебных издержек.

Рассмотрев материалы дела, изучив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

Из материалов дела следует, что поводом к обращению Вельмоги О.А. в суд послужило предложение ей жилищной комиссией воинской части, в которой заявитель проходит военную службу, представить выписку из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о правах военнослужащего и членов его семьи на жилые помещения на всей территории Российской Федерации (протокол заседания жилищной комиссии от 28 февраля 2012 г. № 1).

В обоснование этого требования жилищная комиссия сослалась на п. 3 Правил организации в органах федеральной службы безопасности работы по обеспечению жилыми помещениями, утверждённых приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 590.

Непредставление Вельмогой О.А. названной выписки впоследствии послужило основанием к отказу ей во вселении в распределённое ранее жилое помещение.

Следовательно, оспариваемые заявителем положения Правил затрагивают её права, в связи с чем судья Верховного Суда Российской Федерации обоснованно принял заявление к производству для рассмотрения по существу.

Однако при рассмотрении дела по существу судом были нарушены нормы материального права, что выразилось в следующем.

Согласно подп. «г» п. 3 Правил в целях признания нуждающимся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма, и принятия на учёт в качестве нуждающегося в жилом помещении военнослужащим подаётся в жилищную комиссию соответствующий рапорт, к которому прилагается в том числе выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сде-

лок с ним о правах военнослужащего и членов его семьи на жилые помещения на всей территории Российской Федерации (начиная с 31 января 1998 г.).

Проверяя названное положение на соответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, Военная коллегия сослалась на ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которой органы, предоставляющие государственные услуги, не вправе требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, оказывающих государственные услуги.

Также в решении указано, что п. 3 Правил признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих – граждан Российской Федерации, обеспечиваемых на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512, не предусматривает представления военнослужащим в уполномоченный орган для признания его нуждающимся в жилом помещении выписки из Единого государственного реестра прав, а сам перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

При этом в нарушение ч. 3 ст. 246 ГПК РФ, согласно которой при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных отношений, суд не связан с основаниями и доводами заявленных требований, Военная коллегия оставила без внимания другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, которыми установлен порядок и условия предоставления жилых помещений военнослужащим.

Между тем анализ содержания этих нормативных правовых актов, в том числе имеющих наибольшую юридическую силу, имеет существенное значение для принятия правильного решения по делу.

Согласно чч. 1, 3 ст. 49 ЖК РФ жилые помещения жилищного фонда Российской Федерации по договорам социального найма предоставляются помимо малоимущих граждан иным определённым федеральным законом, указом Президента Российской Федерации категориям граждан, признанных по установленным ЖК РФ и (или) федеральным законом, указом Президента Российской Федерации основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Данные жилые помещения предоставляются в установленном ЖК РФ порядке, если иной порядок не предусмотрен указанным федеральным законом, указом Президента Российской Федерации.

Право военнослужащих на жилище закреплено Федеральным законом от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

В соответствии с абз. третьим п. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 г., и совместно проживающим с ними членам их семей на первые пять лет военной службы предоставляются служебные жилые помещения или общежития. При продолжении военной службы свыше указанных сроков им предоставляются жилые помещения на общих основаниях.

Что касается военнослужащих, заключивших контракт о прохождении военной службы после 1 января 1998 г. и обеспечиваемых в связи с этим на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, то в силу абз. двенадцатого п. 1

ст. 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» признание их нуждающимися в жилых помещениях производится в соответствии со ст. 51 ЖК РФ.

Содержание названных законодательных норм с достаточной очевидностью указывает на то, что предоставление жилья военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы как до 1 января 1998 г., так и после этой даты, производится по основаниям, указанным в Жилищном кодексе Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 51 ЖК РФ гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, признаются: не являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения; являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учётной нормы; проживающие в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям; являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности.

Аналогичные основания признания граждан нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий закреплены в подп. «а», «б» п. 7 Правил учёта военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054.

Таким образом, одним из условий признания гражданина нуждающимся в жилом помещении является обеспечение его общей площадью жилого помещения для постоянного проживания на одного члена семьи менее учетной нормы либо отсутствие такого жилого помещения.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

При этом в соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ описание объекта недвижимости и зарегистрированные права на него содержит выписка из Единого государственного реестра прав.

Следовательно, выписка из Единого государственного реестра прав является документом, на основании которого орган, осуществляющий принятие на учёт, в состоянии сделать вывод об обеспеченности заявителя общей площадью жилого помещения для постоянного проживания на одного члена семьи менее учётной нормы либо об отсутствии у него такого жилого помещения, то есть о нуждаемости в жилом помещении.

Согласно чч. 3, 4 ст. 52 ЖК РФ (в действующей редакции) принятие на учёт граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом, осуществляющим принятие на учёт на основании заявлений данных граждан и представленных вместе с заявлениями документов, подтверждающих их право состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Поскольку приведённая норма Жилищного кодекса Российской Федерации обязывает по представлению документов, подтверждающих право граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, возлагает на лицо, обратившееся с заявлением о принятии на жилищный учёт, содержащееся в подп. «г» п. 3 Правил, утвержденных приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 590, положение о необходимости приложения военнослужащим к рапорту выписки из Единого государственного реестра прав основано на законе.

Что касается изложения ч. 4 ст. 52 ЖК РФ в новой редакции, согласно которой с заявлениями о принятии на учёт должны быть представлены документы, подтверждающие право соответствующих граждан состоять на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях, кроме документов, получаемых по межведомственным запросам органом, осуществляющим принятие на учёт, то эта редакция, в соответствии с пп. 5, 9 ст. 28 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты», вступает в силу только с 1 января 2013 г. и не могла применяться на момент возникновения спорных правоотношений.

При этом Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», вопреки выводу суда, не относит Федеральную службу безопасности Российской Федерации в части рассматриваемых в настоящем деле правоотношений к числу органов, предоставляющих государственные услуги, поскольку он регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1), а государственная услуга – это деятельность по реализации функций названных органов при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей (ст. 2).

Федеральная служба безопасности Российской Федерации как орган, осуществляющий принятие на жилищный учёт, в данном случае выполняет возложенные на

неё Федеральным законом «О статусе военнослужащих» обязанности по реализации прав военнослужащих на жилище, а не предоставляет государственную услугу.

В соответствии с ч. 3 ст. 11 ГПК РФ суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

С учётом изложенного при разрешении данного гражданского дела суду следовало руководствоваться Жилищным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «О статусе военнослужащих», как имеющими наибольшую юридическую силу по сравнению с иными нормативными правовыми актами, в том числе постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512.

Однако судом этого сделано не было.

Неприменение закона, подлежащего применению, в силу п. 1 ч. 2 ст. 330 ГПК РФ является основанием для отмены решения суда в апелляционном порядке в связи с неправильным применением норм материального права.

Изложенное указывает на незаконность решения Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2012 г., необходимость его отмены и в связи с установлением Апелляционной коллегией законности оспариваемого подп. «г» п. 3 Правил принятия по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявления Вельмоги О.А., в том числе об отказе в возмещении понесённых по делу судебных расходов на основании ч. 1 ст. 98 ГПК РФ.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 328, 329 ГПК РФ, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2012 г. по заявлению Вельмоги О. [REDACTED] А. [REDACTED] отменить.

Принять по делу новое решение: отказать Вельмоге О. [REDACTED] А. [REDACTED] в удовлетворении заявления о признании недействующим подп. «г» п. 3 Правил организации в органах федеральной службы безопасности работы по обеспечению жилыми помещениями, утверждённых приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 590.

Председательствующий

А.И. Федин

Члены коллегии

Г.В. Манохина

И.В. Крупнов