

ПЯТЫЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

№ 88a-3852/2022

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Пятигорск

28 апреля 2022 г.

Судебная коллегия по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции в составе председательствующего Юлдашева Р.Х., судей Зайнуллиной Г.К., Белоусовой Ю.К.,

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Ставропольской городской Думы на решение Ставропольского краевого суда от 2 июля 2021 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 2 декабря 2021 г. по административному делу № 3а-549/2021 по административному исковому заявлению Сидоренко Анастасии Алексеевны к Ставропольской городской Думе о признании не действующими пунктов 3, 9, 11 Порядка предоставления мер социальной поддержки малообеспеченной многодетной семье, имеющей детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, и малообеспеченной одинокой матери, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет, утвержденного решением Ставропольской городской Думы от 25 ноября 2009 г. № 134 «О предоставлении дополнительных мер социальной поддержки малообеспеченной многодетной семье, имеющей детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, и малообеспеченной одинокой матери, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет» (в редакции решения Ставропольской городской Думы от 22 декабря 2016 г. № 45).

Заслушав доклад судьи Пятого кассационного суда общей юрисдикции Зайнуллиной Г.К., обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на нее, заслушав объяснения представителя Ставропольской городской Думы Глызь О.П., представителя главы города Ставрополя Божко О.Н., представителя комитета труда и социальной защиты населения администрации города Ставрополя Авдиенко В.Д., поддержавших доводы кассационной жалобы, выслушав прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Карасева С.В., полагавшего кассационную жалобу не подлежащей удовлетворению, судебная коллегия по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции

установила:

решением Ставропольской городской Думы от 25 ноября 2009 г. № 134
О предоставлении дополнительных мер социальной поддержки малообеспеченной многодетной семье, имеющей детей в возрасте от 1,5 до

3 лет, и малообеспеченной одинокой матери, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет», опубликованным 25 декабря 2009 г. в издании «Вечерний Ставрополь» № 236 утвержден Порядок предоставления дополнительных мер социальной поддержки малообеспеченной многодетной семье, имеющей детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, и малообеспеченной одинокой матери, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет (далее также – Порядок). Решением Ставропольской городской Думы от 22 декабря 2016 г. № 45, опубликованным 27 декабря 2016 г. в издании «Вечерний Ставрополь» № 237, Порядок изложен в новой редакции.

Пунктом 3 Порядка установлено, что ежемесячное пособие назначается и выплачивается по заявлению одного из родителей (усыновителей, опекунов) малообеспеченной многодетной семьи, а также малообеспеченной одинокой матери, зарегистрированных по месту жительства на территории города Ставрополя, а при отсутствии регистрации по месту жительства - регистрации по месту пребывания на территории города Ставрополя (далее - заявители), на каждого рожденного (усыновленного, принятого под опеку) ребенка в возрасте от 1,5 до 3 лет. Согласно пункту 9 Порядка в назначении ежемесячного пособия отказывается в случае отсутствия у заявителя регистрации по месту жительства на территории города Ставрополя или регистрации по месту пребывания на территории города Ставрополя. В силу пункта 11 Порядка снятие заявителя с регистрационного учета по месту жительства на территории города Ставрополя или окончание срока регистрации по месту пребывания на территории города Ставрополя является обстоятельством, влекущим прекращение выплаты ежемесячного пособия.

Сидоренко А.А. обратилась в Ставропольский краевой суд с административным иском заявлением, в котором просила признать недействующими отдельные положения данного Порядка как противоречащие части 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации, статье 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» и нарушающими ее право на получение дополнительных мер социальной поддержки малообеспеченной многодетной семье, полагая факт регистрации, его отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации.

Решением Ставропольского краевого суда от 2 июля 2021 г., с учетом внесенных определением от 3 августа 2021 г. исправлений описки, административное исковое заявление удовлетворено частично. Судом признаны не действующими с момента вступления решения суда в законную силу: пункт 3 Порядка (в редакции решения Ставропольской городской Думы от 22 декабря 2016 г. № 45) в части слов «зарегистрированных по месту жительства на территории города Ставрополя, а при отсутствии регистрации

по месту жительства - регистрации по месту пребывания на территории города Ставрополя»; пункт 9 Порядка (в редакции решения Ставропольской городской Думы от 22 декабря 2016 г. № 45) в части слов «отсутствие у заявителя регистрации по месту жительства на территории города Ставрополя или регистрации по месту пребывания на территории города Ставрополя»; пункт 11 Порядка (в редакции решения Ставропольской городской Думы от 22 декабря 2016 г. № 45) в части слов «снятие заявителя с регистрационного учета по месту жительства на территории города Ставрополя или окончание срока регистрации по месту пребывания на территории города Ставрополя».

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 2 декабря 2021 г., решение Ставропольского краевого суда от 2 июля 2021 г. изменено, резолютивная часть решения суда изложена в следующей редакции: признать не действующими со дня принятия пункты 3, 9, 11 Порядка предоставления мер социальной поддержки малообеспеченной многодетной семье, имеющей детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, и малообеспеченной одинокой матери, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет, утвержденного решением Ставропольской городской Думы от 25 ноября 2009 г. № 134 «О предоставлении дополнительных мер социальной поддержки малообеспеченной многодетной семье, имеющей детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, и малообеспеченной одинокой матери, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет» (в редакции решения Ставропольской городской Думы от 22 декабря 2016 г. № 45), в той мере, в какой ими исключается возможность подтверждения места жительства на территории г. Ставрополя иными документами и сведениями, не обязательно исходящими от органов регистрационного учета по месту жительства или по месту пребывания, но позволяющими установить место жительства гражданина. В остальной части решение суда оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поданной через Ставропольский краевой суд 14 марта 2021 г. и поступившей вместе с делом в Пятый кассационный суд общей юрисдикции 25 марта 2021 г., Ставропольская городская Думы просит судебные акты отменить и принять по делу новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления, ссылаясь на нарушение принятыми судебными актами публичных интересов Ставропольской городской Думы; применение судами норм права, не подлежащих применению при рассмотрении настоящего дела; неправильное определение момента признания недействующими отдельных положений нормативного правового акта.

Относительно изложенных в кассационной жалобе доводов представителем административного истца Фроловым А.С., действующим на основании доверенности, представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы. Судебная коллегия по

административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц.

В соответствии с частью 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на нее, выслушав объяснения представителя Ставропольской городской Думы Глызь О.П., представителя главы города Ставрополя Божко О.Н., представителя комитета труда и социальной защиты населения администрации города Ставрополя Авдиенко В.Д., поддержавших доводы кассационной жалобы, выслушав прокурора отдела Генеральной прокуратуры Российской Федерации Карасева С.В., полагавшего кассационную жалобу не подлежащей удовлетворению, судебная коллегия по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции считает, что при рассмотрении настоящего административного дела нарушения такого характера судами первой и апелляционной инстанций не допущены.

Разрешая заявленные требования, суд апелляционной инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в пределах полномочий органа, с соблюдением порядка его принятия и опубликования.

Удовлетворяя требования административного истца, суды, проанализировав содержание оспариваемой региональной нормы, пришли к верному выводу о том, что оспариваемые положения в той мере, в какой ими исключается возможность подтверждения места жительства на территории г. Ставрополя иными документами и сведениями, не обязательно исходящими от органов регистрационного учета по месту жительства или по месту пребывания, но позволяющими установить место жительства гражданина, в сравнении с федеральным правовым регулированием, исключает возможность подтверждения места жительства на территории города Ставрополя иными документами и сведениями, необязательно исходящими от органов регистрационного учета, но позволяющими установить место жительства гражданина для целей Порядка, утвержденного Решением Ставропольской городской Думы № 134, чем бесспорно создаются препятствия истцу в получении указанного пособия для малообеспеченных многодетных семей. При этом суды исходили из установленных по делу обстоятельств того, что административный истец, будучи зарегистрированной в Амурской области, но постоянно проживающей на территории города Ставрополя, что установлено вступившими в законную силу судебными решениями, вместе с тем на

обращение в Комитет труда и социальной защиты населения администрации города Ставрополя с заявлением о назначении ежемесячного пособия малообеспеченной многодетной семье, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет, в назначении ежемесячного пособия ей отказано, на основании пункта 3 Порядка в связи с отсутствием регистрации по месту жительства. Порядком установлены правила назначения и выплаты ежемесячного пособия малообеспеченной многодетной семье, имеющей детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, и малообеспеченной одинокой матери, имеющей ребенка (детей) в возрасте от 1,5 до 3 лет. Таким образом, суды пришли к правильному выводу о том, что право на ежемесячное пособие, установленным оспариваемыми нормами, ставится в зависимость от наличия у заявителя регистрации по месту жительства либо пребывания в городе Ставрополе, что фактически означает, что отдельные семьи, проживающие в г. Ставрополе, лишены возможности получить названное пособие при отсутствии у них такой регистрации, указанное противоречит правовым принципам, закрепленным в действующем законодательстве, не допускающем установление дискриминационных и произвольных критериев определения круга лиц, которым может быть назначены такие меры поддержки.

Судебная коллегия соглашается с данным выводом судов первой и апелляционной инстанций, поскольку он основан на правильном применении правовых норм и соответствует фактическим обстоятельствам дела.

В силу положений части 1 статьи 27 Конституции Российской Федерации каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В соответствии со статьей 20 Гражданского кодекса Российской Федерации и Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон № 5242-1) местом жительства признается место (жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение), где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Место пребывания – это гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно.

Государством и обществом регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации введен в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами. Регистрационный

учет граждан Российской Федерации имеет уведомительный характер и отражает факты прибытия гражданина Российской Федерации в место пребывания или место жительства, его нахождения в указанном месте и убытия гражданина Российской Федерации из места пребывания или места жительства. Регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации (статьи 2, 3 Закона № 5242-1).

Изложенное согласуется с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированными в сохраняющих свою силу решениях (постановления от 4 апреля 1996 г. № и от 2 февраля 1998 г. № 4-П, определения от 13 июля 2000 г. № 185-О, от 5 октября 2000 г. № 199-О и от 6 октября 2008 г. № 619-О-П) и подлежащими обязательному учету в нормотворческой и правоприменительной практике, о том, что сам по себе факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан; регистрация, в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом учета граждан в пределах Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства; при отсутствии регистрации место жительства гражданина может устанавливаться судом общей юрисдикции на основе различных юридических фактов (например, подтверждаемых договором найма с собственником жилого помещения, актом о вселении и т.д.).

Проведя анализ законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения, в том числе указанных выше норм в их системном единстве, суды правильно исходили из того, что постановка гражданина Российской Федерации на регистрационный учет по месту жительства как один из способов учета граждан в пределах Российской Федерации, отражающий факт нахождения гражданина по месту жительства пребывания или жительства, либо его отсутствие не исключает возможность установления места жительства гражданина на основе других данных, в том числе в судебном порядке и пришли к выводу о ее противоречии федеральному законодательству в той мере, в какой ими исключается возможность подтверждения места жительства на территории г. Ставрополя иными документами и сведениями, не обязательно исходящими от органов регистрационного учета по месту жительства или по месту пребывания, но позволяющими установить место жительства гражданина для целей установленного Порядка.

Приведенные в жалобе административного ответчика ссылки, не опровергают выводы судов первой и апелляционной инстанций и установленные ими обстоятельства, сводятся к иной оценке представленных

по делу доказательств, основаны на ошибочном толковании норм действующего законодательства и не содержат предусмотренных законом оснований для отмены судебных актов.

Признание судом отдельных положений Порядка недействующими со дня принятия соответствует положениям пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, направлено на реализацию задач по защите нарушенных или оспариваемых прав свобод и законных интересов граждан в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункт 2 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации) и каким-либо нормам материального и процессуального права не противоречит.

С учетом изложенных обстоятельств судебная коллегия приходит к выводу о том, что обжалуемые судебные акты являются законными и обоснованными, оснований для их отмены в кассационном порядке не имеется.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции

определила:

решение Ставропольского краевого суда от 2 июля 2021 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 2 декабря 2021 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Ставропольской городской Думы – без удовлетворения.

Кассационное определение вступает в законную силу со дня вынесения, может быть обжаловано в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вынесения судебного акта судом апелляционной инстанции, без учета времени рассмотрения дела судом кассационной инстанции.

Председательствующий

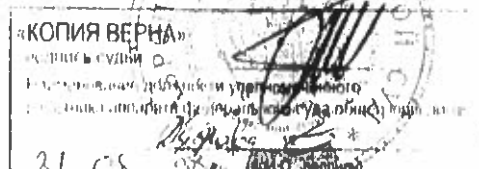


Р.Х. Юлдашев

Судьи

Г.К. Зайнуллина

Ю.К. Белоусова



Ставропольский краевой суд
пронумеровано и скреплено
печатью _____ листов
подпись _____

