

**КОПИЯ**

Дело № 3а-16/2016

**РЕШЕНИЕ  
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Санкт-Петербург

15 февраля 2016 г.

Ленинградский областной суд в составе:  
председательствующего судьи  
при секретаре

Ночевника С.Г.,  
Рощине П.А.

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению заместителя прокурора Ленинградской области о признании не соответствующими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу отдельных положений Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по предоставлению семьям с детьми, проживающим на территории Ленинградской области, мер социальной поддержки в виде дополнительного единовременного пособия при рождении (усыновлении и(или) удочерении в возрасте до шести месяцев) одновременно трех и более детей, утвержденного приказом комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 31.08.2015 № 11,

установил:

комитетом по социальной защите населения Ленинградской области 31.08.2015 принят приказ № 11 «Об утверждении Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по предоставлению семьям с детьми, проживающим на территории Ленинградской области, мер социальной поддержки в виде дополнительного единовременного пособия при рождении (усыновлении и(или) удочерении в возрасте до шести месяцев) одновременно трех и более детей» (далее - приказ от 31.08.2015 № 11).

Приказ от 31.08.2015 № 11 опубликован на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru> - 01.09.2015 (л.д.50, 53).

Пунктом 1.16 Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по предоставлению семьям с детьми, проживающим на территории Ленинградской области, мер социальной поддержки в виде дополнительного единовременного пособия при рождении (усыновлении и(или) удочерении в возрасте до шести месяцев) одновременно трех и более детей (далее - Административный регламент) определено, что с заявлением вправе обратиться гражданин Российской Федерации, либо иностранный гражданин, либо лицо без гражданства, зарегистрированный по месту жительства на территории Ленинградской области, который является одним из родителей (усыновителей) либо лицом, его заменяющим, трех и более детей одновременно рожденных (усыновленных (удочеренных) в возрасте до шести месяцев), совместно проживающий с этими детьми на территории Ленинградской области.

В п. 2.6.1 Административного регламента указаны документы, подтверждающие проживание на территории Ленинградской области родителей (усыновителей) с тремя и более рожденными (усыновленными) одновременно детьми, к которым относятся: документ, подтверждающий регистрацию заявителя и детей по месту жительства на территории Ленинградской области (при отсутствии отметки в паспорте и свидетельстве о рождении детей), документы, подтверждающие регистрацию заявителя и детей по месту пребывания в Ленинградской области (копия Свидетельства о регистрации по месту пребывания по форме № 3), справка (копия справки) формы № 9 (действительна в течение 1 месяца с даты выдачи).

Согласно п.2.14 Административного регламента основанием для отказа в предоставлении государственной услуги является отсутствие у граждан, указанных в пункте 1.16 настоящего административного регламента, регистрации по месту жительства на территории Ленинградской области на момент обращения за предоставлением государственной услуги.

Заместитель прокурора Ленинградской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими со дня принятия следующих положений Административного регламента:

пункта 1.16 в части слов «зарегистрированный по месту жительства»;

пункта 2.6.1 в части слов «документ, подтверждающий регистрацию заявителя и детей по месту жительства на территории Ленинградской области (при отсутствии отметки в паспорте и свидетельстве о рождении детей), документы, подтверждающие регистрацию заявителя и детей по месту пребывания в Ленинградской области (копия Свидетельства о регистрации по месту пребывания по форме № 3), справка (копия справки) формы № 9 (действительна в течение 1 месяца с даты выдачи)»;

пункта 2.14 в части слов «отсутствие у граждан, указанных в пункте 1.16 настоящего административного регламента, регистрации по месту жительства на территории Ленинградской области на момент обращения за предоставлением государственной услуги».

В административном исковом заявлении указано, что оспариваемые положения Административного регламента необоснованно ограничивают в правах граждан, которые не имеют регистрации по месту жительства и месту пребывания в Ленинградской области. При этом, ни законом Ленинградской области от 01.12.2004 № 103-оз «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области», ни Положением о порядке предоставления пособий на детей семьям, проживающим в Ленинградской области, утвержденным постановлением Правительства Ленинградской области от 21.03.2006 № 80, реализация права на получение дополнительного единовременного пособия не ставится в зависимость от наличия у гражданина регистрации по месту жительства или месту пребывания. Согласно ст.3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1, а также правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в постановлении от 02.02.1998 № 4-П, 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 гражданина. По смыслу приведенных норм регистрация не входит в понятие «место жительства» или «место пребывания» и является одним из доказательств, подтверждающих факт нахождения гражданина по месту жительства или

пребывания. Отсутствие регистрации не исключает возможности установления места жительства (пребывания) гражданина на основе иных данных, не исходящих от органов регистрационного учета (л.д.7-10).

В дальнейшем прокурор, в порядке ст.46 Кодекса административного судопроизводства РФ, изменил предмет административного иска и просил признать несоответствующими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу следующие пункты Административного регламента:

пункт 1.16 в части слов «зарегистрированный по месту жительства»;

пункт 2.6.1 полностью;

пункт 2.14 в части слов «отсутствие у граждан, указанных в пункте 1.16 настоящего административного регламента, регистрации по месту жительства на территории Ленинградской области на момент обращения за предоставлением государственной услуги» (л.д.42-45).

В письменных возражениях административного ответчика указано, что оспариваемые прокурором положения Административного регламента разработаны в соответствии с Федеральным законом РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободы передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», которым определено понятие места жительства. В печатных изданиях текст приказа не размещался. Отказов гражданам в предоставлении государственной услуги, в связи с отсутствием регистрации на территории Ленинградской области, не имелось. В настоящее время рассматривается вопрос о внесении изменений в Административный регламент (л.д.30-32, 50).

В судебном заседании прокурор прокуратуры Ленинградской области Махмудов Э.Т. настаивал на удовлетворении заявленных требований по основаниям, изложенным в административном исковом заявлении.

Представитель административного ответчика Чекстер В.М. в судебном заседании просила в удовлетворении административного искового заявления отказать по основаниям, изложенным в письменных возражениях. Обратила внимание на то, что требование о предъявлении документов о регистрации по месту жительства, исходя из буквального толкования п.1.16 Административного регламента, относится только к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Выслушав объяснения прокурора, представителя административного ответчика, исследовав и оценив представленные доказательства, суд приходит к следующему.

В соответствии с пунктом "ж" части 1 статьи 72, частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, последние не могут противоречить федеральным законам.

Согласно статье 2 Федерального закона от 19 мая 1995 года N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" законодательство Российской Федерации о государственных пособиях гражданам, имеющим детей, основывается

на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих дополнительные виды материальной поддержки семей с детьми.

Указом Президента Российской Федерации от 5 мая 1992 года N 431 "О мерах по социальной поддержке многодетных семей" постановлено правительствам республик в составе Российской Федерации, органам исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга определить категории семей, которые относятся к многодетным и нуждаются в дополнительной социальной поддержке, с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона.

В силу статьи 26.3.1 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 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 дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Из приведенных норм следует, что федеральный законодатель предоставил субъектам полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение многодетными семьями дополнительных мер социальной поддержки.

Меры социальной поддержки семей, имеющих детей, в Ленинградской области, установлены областным законом Ленинградской области от 01.12.2004 N 103-оз «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области», действие которого, согласно статьи 1, распространяется на граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории Ленинградской области, если иное не предусмотрено настоящей статьей.

В силу положений ст.2-1 областного закона Ленинградской области от 01.12.2004 N 103-оз «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области» одной из таких мер является дополнительное единовременное пособие при рождении (усыновлении и(или) удочерении в возрасте до шести месяцев) одновременно трех и более детей.

Во исполнение положений ст.7 областного закона Ленинградской области от 01.12.2004 N 103-оз «О социальной поддержке семей, имеющих детей, в Ленинградской области», постановлением Правительства Ленинградской области от 21.03.2006 N 80 утверждено Положение о порядке предоставления пособий на детей семьям, проживающим в Ленинградской области (далее - Положение).

Согласно п.2-1.1 Положения дополнительное единовременное пособие при рождении (усыновлении и(или) удочерении в возрасте до трех месяцев) одновременно трех и более детей (далее - дополнительное единовременное пособие) назначается и выплачивается комитетом по социальной защите населения Ленинградской области.

Для получения дополнительного единовременного пособия один из родителей (усыновителей) или лицо, его заменяющее (далее - родители), представляет в коми-

тет по социальной защите населения Ленинградской области заявление и следующие документы:

- копии свидетельств о рождении детей;
- документ, подтверждающий проживание родителей с детьми на территории Ленинградской области;
- на детей, находящихся под опекой, - выписку из решения органов местного самоуправления об установлении над детьми опеки;
- справку уполномоченного органа о неполучении дополнительного единовременного пособия - при раздельном проживании родителей.

Исходя из пунктов 2.3 и 3.2 Положения о комитете по социальной защите населения Ленинградской области, к задачам Комитета относится, в том числе, правовое регулирование и организация социального обслуживания граждан в Ленинградской области в пределах полномочий Комитета. При этом, в пределах своих полномочий Комитет самостоятельно принимает нормативные правовые акты Ленинградской области в форме приказов.

В п.4.10 Положения о комитете по социальной защите населения Ленинградской области, указано, что Комитет осуществляет разработку административных регламентов государственных услуг в сфере социальной защиты населения.

Таким образом, комитет по социальной защите населения Ленинградской области наделен полномочиями на принятие Административного регламента, отдельные положения которого оспариваются прокурором Ленинградской области.

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, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Согласно ст.2 Федеральным законом от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» административный регламент - это нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

В ст.13 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» указаны общие требования к разработке проектов административных регламентов.

Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в Ленинградской области утвержден постановлением Правительства Ленинградской области от 05.03.2011 N 42.

Исходя из положений ст.7 областного закона Ленинградской области от 11.12.2007 N 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» датой принятия правового акта отраслевого, территориального, иного органа исполнительной власти Ленинградской области считается день подписания правового акта руководителем соответствующего органа исполнительной власти Ленинградской области. Правовые акты отраслевых, территориальных и иных органов исполнительной власти Ле-

нинградской области по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу по истечении 10 дней с даты их официального опубликования, если более поздний срок в них не предусмотрен. Иные правовые акты отраслевых, территориальных и иных органов исполнительной власти Ленинградской области вступают в силу со дня их подписания руководителем отраслевого, территориального или иного органа исполнительной власти Ленинградской области, если в них не указано иное.

Согласно ст.8 областного закона Ленинградской области от 11.12.2007 N 174-оз «О правовых актах Ленинградской области» правовой акт Ленинградской области считается официально опубликованным, если он был опубликован в полном объеме в любом из официальных периодических печатных изданий Ленинградской области либо размещен (опубликован) в полном объеме на "Официальном интернет-портале правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) или на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области в сети "Интернет" ([www.lenobl.ru](http://www.lenobl.ru)).

С учетом изложенного, суд приходит к выводу, что обжалуемый нормативный правовой акт принят Комитетом в пределах своих полномочий, с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия и введения его в действие, что прокурором не оспаривается.

Как следует из оспариваемых прокурором пунктов 1.16, 2.6.1 и 2.14 Административного регламента, получить указанную в Административном регламенте государственную услугу может только лицо, зарегистрированное по месту жительства на территории Ленинградской области, которое должно представить документ, подтверждающий регистрацию по месту жительства. При этом, отсутствие у заявителя регистрации по месту жительства на территории Ленинградской области является основанием для отказа в предоставлении государственной услуги.

Согласно ст.7 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Федеральным законом от 28.12.2013 N 387-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» признан утратившим силу пункт 4 части 6 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 года N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предусматривающий обязательное предоставление вместе с заявлением документов, подтверждающих регистрацию заявителя по месту жительства или по месту пребывания.

Постановлением Правительства Ленинградской области от 21.03.2006 N 80 утвержден перечень документов, которые должен представить заявитель, и в указанном перечне документ, подтверждающий регистрацию по месту жительства, отсутствует.

Какой-либо иной нормативный правовой акт, большей юридической силы, чем указанное постановление Правительства Ленинградской области, и предусматривающий, в целях получения дополнительного единовременного пособия, обязательное предоставление документа о регистрации по месту жительства, в настоящее время отсутствует.

Кроме того, отсутствие регистрации по месту жительства не исключает возможность установления места фактического проживания гражданина на территории Ленинградской области на основе других документов, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета.

Под местом жительства понимается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает (статья 20 Гражданского кодекса Российской Федерации, статья 2 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации" (далее по тексту - Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года N 5242-1)).

Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации на основании статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 года N 5242-1 введен в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации их прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом.

Толкование статей 2 и 3 того же Закона Российской Федерации позволяет прийти к выводу о том, что регистрация не входит в понятие "место жительства", не может служить условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Аналогичной правовой позиции придерживается также Конституционный Суд Российской Федерации, неоднократно подчеркивая, что факт регистрации или отсутствия таковой не порождает для гражданина каких-либо прав и обязанностей и, согласно части второй статьи 3 Закона Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", не может сам по себе служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации; регистрация граждан в том смысле, в каком это не противоречит Конституции Российской Федерации, является лишь предусмотренным федеральным законом способом их учета в пределах территории Российской Федерации, носящим уведомительный характер и отражающим факт нахождения гражданина по месту пребывания или жительства; при этом конкретное место жительства лица может быть установлено и судом общей юрисдикции на основе различных юридических фактов, не обязательно связанных с его регистрацией компетентными органами (Постановления от 24 ноября 1995 года N 14-П, от 4 апреля 1996 года N 9-П, от 2 февраля 1998 года N 4-П; Определения от 13 июля 2000 года N 185-О, от 6 октября 2008 года N 619-О-П, от 13 октября 2009 года N 1309-О-О).

Таким образом, положения Административного регламента в оспариваемой части противоречат федеральному законодательству, так как содержат ограничительное условие, предусматривающее в качестве одного из обязательных условий для предоставления государственной услуги предоставление документов о регистрации по месту жительства на территории Ленинградской области, тогда как регистрация гражданина органами регистрационного учета является, безусловно, основным, но не единственным законным подтверждением постоянного проживания гражданина на территории субъекта Российской Федерации. Так, факт постоянного проживания гражданина на территории субъекта Российской Федерации, как основание признания его жителем данного территориального образования, на которого распространяется законодательство субъекта Российской Федерации, может быть установлен судом общей юрисдикции.

Следовательно, факт места жительства (пребывания) гражданина на определенной территории может быть подтвержден не только соответствующей регистрацией в уполномоченном органе, но и на основе различных юридических фактов.

Доводы представителя административного ответчика об отнесении требования предъявления документа о регистрации по месту жительства только к иностранным гражданам и лицам без гражданства, судом оцениваются критически, поскольку противоречат п.1.16 Административного регламента, где перечислены: гражданин РФ, иностранный гражданин, лицо без гражданства, без смыслового выделения или иного отграничения понятий - иностранный гражданин, лицо без гражданства.

Указанные нормативные положения, оспариваемые прокурором и предусматривающие обязательную регистрацию заявителя по месту жительства на территории Ленинградской области, по сути, являются недопустимым ограничением реализации права на получение государственной услуги по получению дополнительного единовременного пособия и противоречат федеральному законодательству.

Поскольку препятствий для применения оспариваемых норм и реализации на их основании прав граждан до обращения прокурора в суд с вышеуказанным заявлением не установлено, данные нормы должны быть признаны недействующими со дня вступления настоящего решения в законную силу.

Руководствуясь ст.ст. 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

административное исковое заявление заместителя прокурора Ленинградской области удовлетворить.

Признать недействующими со дня вступления в законную силу решения суда пункт 1.16 в части слов «зарегистрированный по месту жительства на территории Ленинградской области», пункт 2.6.1, пункт 2.14 в части слов «отсутствие у граждан, указанных в пункте 1.16 настоящего административного регламента, регистрации по месту жительства на территории Ленинградской области на момент обращения за предоставлением государственной услуги» Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по предоставлению семьям с детьми, проживающим на территории Ленинградской об-

ласти, мер социальной поддержки в виде дополнительного единовременного пособия при рождении (усыновлении и(или) удочерении в возрасте до шести месяцев) одновременно трех и более детей, утвержденного приказом комитета по социальной защите населения Ленинградской области от 31.08.2015 № 11.

Сообщение о принятом решении суда подлежит опубликованию в течение месяца со дня вступления решения суда в законную силу в официальном печатном издании, в котором подлежал опубликованию оспоренный нормативный правовой акт.

Решение может быть обжаловано путем подачи апелляционной жалобы через Ленинградский областной суд в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца после вынесения судом решения в окончательной форме.

Судья

С.Г. Ночевник

Решение в окончательной форме изготовлено 19 февраля 2016 года.

**КОПИЯ ВЕРНА**

Судья

С.Г. Ночевник

Секретарь

