

35
КОПИЯ

Дело № 3а-17/2016

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Санкт-Петербург

17 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 отдельных положений Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, утвержденного приказом комитета по социальной защите Ленинградской области от 30.12.2014 № 43,

установил:

комитетом по социальной защите населения Ленинградской области 30.12.2014 принят приказ № 43 «Об утверждении Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны» (далее - приказ от 30.12.2014 № 43).

Приказ от 30.12.2014 № 43 опубликован на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области <http://www.lenobl.ru> - 26.01.2015 (л.д.169).

Пунктом 1.17.1 Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны (далее - Административный регламент) определено, что с заявлением вправе обратиться граждане, зарегистрированные по месту жительства на территории Ленинградской области, из числа бывших несовершеннолетних граждан, которые в годы Второй мировой войны в возрасте до 18 лет содержались или родились в концлагерях, гетто, других местах принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками на территориях Германии и союзных с нею стран, а также на оккупированных ими территориях бывшего СССР и стран Европы.

В пунктах 2.6 и 2.8 Административного регламента указаны документы, которые необходимо предоставить заявителю для получения государственной услуги,

в том числе, - паспорт гражданина Российской Федерации (страницы 2, 3 и страницы, содержащие отметки о регистрации) либо при отсутствии паспорта иной документ, удостоверяющий личность заявителя (вид на жительство в РФ, временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации и т.д.); документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства (при отсутствии соответствующей отметки в паспорте).

Согласно п.2.16 Административного регламента одним из оснований для отказа в предоставлении государственной услуги является отсутствие у заявителя регистрации на территории Ленинградской области.

В п.6.10 Административного регламента указано, что случаи, в которых ответ на жалобу не дается, отсутствуют.

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

пункта 1.17.1 в части слов «зарегистрированные по месту жительства на территории Ленинградской области»;

пункты 2.6 и 2.8 в части слов «(страницы, содержащие отметки о регистрации), документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства (при отсутствии соответствующей отметке в паспорте)»;

пункта 2.16 в части слов «отсутствие регистрации на территории Ленинградской области»;

пункта 6.10 полностью.

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. Порядок оформления, выдачи и учета удостоверений о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, предусмотрен постановлением Правительства РФ от 29.05.2013 № 452 «Об удостоверении о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны» и приказом Минтруда России от 04.09.2013 № 445н. Указанными нормативными актами реализация права на получение мер социальной поддержки в виде дополнительного единовременного пособия не ставится в зависимость от наличия у гражданина регистрации по месту жительства или месту пребывания. Отсутствие регистрации не исключает возможности установления места жительства (пребывания) гражданина на основе иных данных, не исходящих от органов регистрационного учета. Пункт 6.10 Административного регламента устанавливающий, что случаи, в которых ответ на жалобу не дается, отсутствуют, противоречит требованиям ст.11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ (л.д.7-10).

В дальнейшем прокурор, в порядке ст.46 Кодекса административного судопроизводства РФ, изменил предмет административного иска и просил признать не соответствующими федеральному законодательству и недействующими со дня

вступления решения суда в законную силу следующие пункты Административного регламента:

1.17.1 в части слов «зарегистрированные по месту жительства на территории Ленинградской области»;

2.6 и 2.8 в части слов «(страницы 2,3 и страницы, содержащие отметки о регистрации), документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства (при отсутствии соответствующей отметке в паспорте)»;

2.16 в части слов «отсутствие регистрации на территории Ленинградской области»;

6.10 полностью (л.д.51-54).

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. Положения п.6.10 Административного регламента разработаны в полном соответствии с ч.10 ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ. Органы социальной защиты рассматривают все поступающие жалобы. Положения указанного пункта не могут нарушать права, свободы и законные интересы граждан, не затрагивают интересы органов прокуратуры Ленинградской области (л.д.38-40).

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 при обращении за получением государственной услуги заявитель заполняет заявление, в котором указывает все свои данные. Следовательно, в случае поступления от заявителя жалобы, его адрес имеется в распоряжении органа социальной защиты населения. В случае поступления анонимного обращения, обращения не связанного с предоставлением государственных услуг, обращения гражданина ранее не обращавшегося за получением государственных услуг, подобные обращения подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ.

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

Статьей 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесена социальная защита, включая социальное обеспечение.

Согласно ст.76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты

34

субъектов Российской Федерации. При этом законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь, активную деятельность, почет и уважение в обществе установлены Федеральным законом от 12.01.1995 N 5-ФЗ «О ветеранах».

Исходя из положений статей 4, 14 Федерального закона от 12.01.1995 N 5-ФЗ «О ветеранах» действие указанного закона распространяется, в том числе, и на инвалидов Великой Отечественной войны.

Частью 8 статьи 154 Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлено, что проживающим на территории Российской Федерации бывшим несовершеннолетним узникам концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, признанным инвалидами вследствие общего заболевания, трудового увечья и других причин (за исключением лиц, инвалидность которых наступила вследствие их противоправных действий), предоставляются ежемесячные денежные выплаты, меры социальной поддержки и льготы, установленные для инвалидов Великой Отечественной войны.

Реализация мер социальной поддержки лиц, указанных в абзаце первом настоящей части, осуществляется при предъявлении ими удостоверения единого образца, выданного до 1 июля 2013 года, или удостоверения, выданного после 1 июля 2013 года в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Форма удостоверения утверждена постановлением Правительства РФ от 29.05.2013 N 452 «Об удостоверении о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны».

Указанным постановлением Министерству труда и социальной защиты РФ поручено утвердить порядок оформления, выдачи и учета удостоверений о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны.

Приказом Минтруда России от 04.09.2013 N 445н утвержден Порядок оформления, выдачи и учета удостоверений о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, которым предусмотрено, что удостоверения выдаются

органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации по месту жительства бывшего несовершеннолетнего узника фашизма. Выдача удостоверений производится на основании личного заявления бывшего несовершеннолетнего узника фашизма или его законного представителя, поданного в орган социальной защиты населения субъекта Российской Федерации, с приложением следующих документов: документа, удостоверяющего личность; документов военного времени, подтверждающих факт нахождения бывшего несовершеннолетнего узника фашизма в период Второй мировой войны в концлагерях, гетто, других местах принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками на территориях Германии и союзных с нею стран, а также на оккупированных ими территориях бывшего СССР и стран Европы, либо справок и других документов архивных и иных учреждений, содержащих необходимые сведения.

Согласно пунктам 4.1 и 4.10 Положения о комитете по социальной защите населения Ленинградской области, утвержденного постановлением Правительства Ленинградской области от 25.12.2007 N 337, указанный комитет принимает решение, оформляет и выдает удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны.

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 Федерального закона 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 Ленинградской 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) или на официальном интернет-портале Администрации Ленинградской области в сети "Интернет" (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 1.17.1, 2.6, 2.8 и 2.16 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 регистрации заявителя 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 Федера-

ции" 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.

Приказом Минтруда России от 04.09.2013 N 445н утвержден перечень документов, которые должен представить заявитель, и в указанном перечне документ, подтверждающий регистрацию по месту жительства, отсутствует.

Федеральный закон предусматривающий, в целях получения удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, 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.

Кроме того, указание в п.2.6 и 2.8 Административного регламента на необходимость предъявления страниц 2,3 паспорта гражданина РФ также противоречит Приказу Минтруда России от 04.09.2013 N 445н, поскольку в нем не предусмотрено предоставление копий отдельных страниц документа, удостоверяющего личность.

Следовательно, оспариваемые прокурором положения пунктов 1.17.1, 2.6, 2.8 и 2.16 Административного регламента, предусматривающие обязательную регистрацию заявителя по месту жительства на территории Ленинградской области, по сути, являются недопустимым ограничением реализации права на получение государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны и противоречат федеральному законодательству.

Из оспариваемого прокурором пункта 6.10 Административного регламента следует, что на жалобу заявителя, поданную в порядке досудебного обжалования решений и действий органа, предоставляющего государственную услугу, ответ дается во всех случаях.

В соответствии с ч.8 ст.213 Кодекса административного судопроизводства РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд выясняет нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление. и соответствует ли оспариваемый нормативный правовой акт или его часть нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Из административного искового заявления прокурора и его объяснения в су-

дебном заседании следует, что в Административном регламенте необходимо предусмотреть случаи, в которых ответ на жалобу даваться не будет, поскольку это предусмотрено ст.11 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Однако, из буквального толкования положений данной статьи следует, что ответ на обращение не дается только в случае если не указана фамилия или адрес гражданина, либо его фамилия и почтовый адрес не поддаются прочтению. Во всех остальных перечисленных в ст.11 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» случаях, обращение остается без рассмотрения, но гражданин информируется об этом, следовательно, получает ответ на свое обращение.

Как обоснованно указано представителем административного ответчика, в силу специфики рассмотрения жалоб на действия (бездействия) органа предоставляющего государственную услугу, в распоряжении данного органа имеются сведения о фамилии и адресах всех лиц, обратившихся за получением государственной услуги.

Следовательно, в случае поступления жалобы, в которой не указана, либо не поддается прочтению, фамилия или адрес гражданина, орган предоставляющей государственную услугу имеет возможность дать ответ на жалобу.

Таким образом, указание в оспариваемом пункте Административного регламента на то, что случаи, при которых ответ на жалобу не дается, отсутствуют, не свидетельствует о противоречии положениям Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и о нарушении прав, свобод и законных интересов лиц, обратившихся за получением государственной услугой.

При этом, даже если полагать обоснованным утверждение прокурора о возможности регулирования отношений, связанных с оказанием государственных услуг, нормами Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», необходимо отметить, что в силу положений ст.3 упомянутого закона, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ.

Действительно, до определенного момента, отношения связанные с рассмотрением жалоб на оказание государственных услуг регулировались Федеральным законом от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», поскольку в Федеральном законе от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не был предусмотрен порядок рассмотрения подобных жалоб.

Федеральным законом от 03.12.2011 N 383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» дополнен главой 2.1, регламентирующей досудебное (внесудебное) обжалование заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляю-

щего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего.

Поскольку с 01.01.2012 Федеральным законом от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» урегулирован порядок рассмотрения жалоб граждан, то с учетом положений ст.1 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (предусматривающей, что установленный данным Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением случаев, установленных международным договором Российской Федерации или федеральным законом), не имеется оснований утверждать, что оспариваемый прокурором п.6.10 Административного регламента должен соответствовать ст.11 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Необходимо учитывать, что согласно ст.12 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» структура административного регламента должна содержать раздел, устанавливающий досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, а также должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Содержание указанного раздела федеральным законом не регламентировано.

Как указано в ст.13 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» порядок разработки и утверждения административных регламентов федеральными органами исполнительной власти устанавливается Правительством Российской Федерации, а порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 утверждены Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, в п.19 которого указано, что должно содержаться в разделе, касающемся досудебного (внесудебного) порядка обжалования решений и действий (бездействия).

При этом, необходимо отметить, что в первоначальной редакции указанных Правил разработки и утверждения административных регламентов, подпунктом «В» пункта 19 было предусмотрено, что в данном разделе должен содержаться исчерпывающий перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы (претензии) и случаев, в которых ответ на жалобу (претензию) не дается.

Однако, в связи с введением в Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» главы 2.1, не предусматривающей случаев, в которых ответ на жалобу не дается, постановле-

нием Правительства РФ от 30.06.2012 N 674 из пп.В п.19 было исключено указание на необходимость указания в административных регламентах случаев, в которых ответ на жалобу не дается.

Пунктом 6 постановления Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления руководствоваться правилами, утвержденными настоящим Постановлением, при утверждении соответственно порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг.

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.

В п.3.14. Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в Ленинградской области указано, что в разделе, регламентирующем досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа (организации), предоставляющего (предоставляющей) государственную услугу, должен содержаться подраздел, устанавливающий исчерпывающий перечень случаев, в которых ответ на жалобу не дается.

При этом, в первоначальной редакции указанный подраздел должен был содержать - «исчерпывающий перечень оснований для отказа в рассмотрении жалобы либо приостановления ее рассмотрения» (пп.В п.3.10 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) в Ленинградской области в редакции до внесения изменений постановлением Правительства Ленинградской области от 09.07.2012 № 220).

Анализ изменений федерального и регионального законодательства в части обязательных требований к содержанию административных регламентов не свидетельствует о том, что п.6.10 оспариваемого прокурором Административного регламента противоречит ст.11 Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", предусматривающей именно отказ в рассмотрении обращения (оставление обращения без рассмотрения по существу) в связи с его недостатками, что не предусмотрено специальным федеральным законом, регулирующим порядок досудебного рассмотрения жалоб на действия (бездействия) органов предоставляющих государственные услуги.

Довод прокурора о том, что вопрос оставления жалобы без рассмотрения по существу не урегулирован Федеральным законом от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в связи с чем необходимо при разработке административного регламента применять нормы Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", судом оценивается критически в связи со следующим.

04.04.2015 в Государственную Думу ФС РФ Архангельским областным собранием депутатов был внесен законопроект о внесении изменений в ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государ-

ственных и муниципальных услуг» в части установления единообразных подходов к рассмотрению жалобы заявителей государственными или муниципальными органами.

В пояснительной записке к законопроекту было указано, что Федеральным законом N 210-ФЗ не предусмотрено право государственного или муниципального органа, в адрес которых поступила жалоба, не давать ответ на жалобу, возвратить жалобу заявителю либо оставить жалобу без ответа при наличии оснований, указанных в статье 11 Федерального закона N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что свидетельствует о необоснованном установлении различных правовых последствий при рассмотрении жалоб граждан, имеющих единую правовую природу и преследующих единую цель - восстановление или защиту нарушенных прав или законных интересов граждан (юридических лиц).

Постановлением ГД ФС РФ от 29.01.2016 N 8261-6 ГД «О проекте федерального закона N 761260-6 "О внесении изменений в статью 11.2 Федерального закона "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» указанный проект был отклонен.

Следовательно, орган законодательной власти не усмотрел недостатков в нормах Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» касающихся рассмотрения жалоб в досудебном (внесудебном) порядке.

В заключении Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству ГД ФС РФ на данный законопроект указано, что проблемы правоприменительной практики при рассмотрении жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих (в силу совместного предмета ведения) решаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

В связи с этим необходимо отметить, что в силу положений ч.4 ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

Распоряжением Правительства Ленинградской области от 29.12.2012 N 863-р "Об утверждении Плана мероприятий Ленинградской области по достижению показателей, указанных в пункте 1 и подпункте "е" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" предусмотрено, что до марта 2013 года органы исполнительной власти Ленинградской области, предоставляющие государственные услуги, обязаны внести изменения в нормативные правовые акты

Ленинградской области в целях установления особенностей подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействия) органов исполнительной власти Ленинградской области.

Следовательно, изложение п.6.10 оспариваемого Административного регламента в той редакции, с которой не согласен прокурор, свидетельствует о реализации административным ответчиком принадлежащих ему законом полномочий по установлению особенностей подачи и рассмотрения жалоб.

При этом, указанный порядок не противоречит ч.7 ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которой по результатам рассмотрения жалобы орган, предоставляющий государственную услугу, либо орган, предоставляющий муниципальную услугу, принимает одно из следующих решений:

1) удовлетворяет жалобу, в том числе в форме отмены принятого решения, исправления допущенных органом, предоставляющим государственную услугу, либо органом, предоставляющим муниципальную услугу, опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах, возврата заявителю денежных средств, взимание которых не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, а также в иных формах;

2) отказывает в удовлетворении жалобы.

Иных вариантов, в том числе оставления жалобы без ответа, либо без рассмотрения по существу законом не предусмотрено.

Поскольку в силу п.3 Постановления Правительства РФ от 16.08.2012 N 840, Правила подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и ее должностных лиц, утвержденные данным постановлением, носят для органов государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендательный характер, то административный ответчик был вправе не включать в Административный регламент положения аналогичные п.21 Правил подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и ее должностных лиц.

Кроме того, ст.11.1 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определен предмет досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу. Из положений указанной статьи следует, что жалоба гражданином может быть подана в семи случаях.

Согласно ст.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» жалоба на нарушение порядка предоставления государственной или муниципальной услуги – это требование заявителя или его законного представителя о восстановлении или защите на-

рушенных прав или законных интересов заявителя органом, предоставляющим государственную услугу, органом, предоставляющим муниципальную услугу, многофункциональным центром, должностным лицом органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, или многофункционального центра либо государственным или муниципальным служащим при получении данным заявителем государственной или муниципальной услуги

В ч.5 ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» указано, что должно содержаться в жалобе: наименование органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего, решения и действия (бездействие) которых обжалуются; фамилия, имя, отчество (последнее - при наличии), сведения о месте жительства заявителя - физического лица либо наименование, сведения о месте нахождения заявителя - юридического лица, а также номер (номера) контактного телефона, адрес (адреса) электронной почты (при наличии) и почтовый адрес, по которым должен быть направлен ответ заявителю; сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействии) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего; доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением и действием (бездействием) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего. Заявителем могут быть представлены документы (при наличии), подтверждающие доводы заявителя, либо их копии.

Как указано в п.6.4 Административного регламента основанием для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования является личное обращение заявителя с жалобой, соответствующей требованиям ч.5 ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ, либо направление жалобы по почте, через МФЦ, с использованием информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", официального сайта органа, предоставляющего государственную услугу, Федеральной государственной информационной системы "Единый Портал государственных и муниципальных услуг", Портал государственных и муниципальных услуг Ленинградской области в сети Интернет.

Следовательно, поданная гражданином жалоба, не соответствующая либо требованиям ч.5 ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», либо касающаяся вопросов отличных от вопросов, изложенных в ст.11.1 вышеуказанного закона, не подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном указанным законом. Рассмотрение подобной жалобы возможно как обращения гражданина по правилам Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Указанное подтверждается и положениями ч.10 ст.11.2 Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которой положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг, не распространяются на отношения, регулируемые Федеральным законом от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Таким образом, судом установлено, что п.6.10 Административного регламента не нарушает права и законные интересы лиц, обратившихся за получением государственной услуги, положения указанного пункта соответствует нормам Федерального закона от 27.07.2010 N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и не противоречат положениям Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации".

Поскольку препятствий для применения оспариваемых норм и реализации на их основании прав граждан до обращения прокурора в суд с вышеуказанным заявлением не установлено, оспариваемые прокурором нормы Административного регламента, за исключением п.6.10 Административного регламента, 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 частично.

Признать недействующими со дня вступления в законную силу решения суда пункты 1.17.1 в части слов «зарегистрированные по месту жительства на территории Ленинградской области», 2.6 и 2.8 в части слов «(страницы 2,3 и страницы, содержащие отметки о регистрации), документы, подтверждающие регистрацию по месту жительства (при отсутствии соответствующей отметке в паспорте)», 2.16 в части слов «отсутствие регистрации на территории Ленинградской области» Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, утвержденного приказом комитета по социальной защите Ленинградской области от 30.12.2014 № 43.

В удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора Ленинградской области о признании не соответствующим федеральному законодательству и недействующим со дня вступления решения суда в законную силу пункта 6.10 Административного регламента предоставления на территории Ленинградской области государственной услуги по выдаче удостоверения о праве на меры социальной поддержки, установленные для бывших несовершеннолетних узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период второй мировой войны, утвержденного прика-

зом комитета по социальной защите Ленинградской области от 30.12.2014 № 43 отказать.

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 коллегию 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 24 февраля 2016 года.

КОПИЯ ВЕРНА

Судья

С.Г. Ночевник

Секретарь

