



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-5

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

20 февраля 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зайцева В.Ю.,
членов коллегии Зинченко И.Н., Крупнова И.В.

при секретаре Иванове В.Н. с участием прокурора Дворцова С.В. рассмотрела в открытом судебном заседании в апелляционном порядке административное дело по административному исковому заявлению Гниденко Вячеслава Васильевича об оспаривании приказа Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 1 марта 2012 г. № 96 «Об утверждении Положения о жилищных комиссиях в органах федеральной службы безопасности» по апелляционной жалобе административного истца на решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2023 г. (дело № ВКАПИ23-38), которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Крупнова И.В., выступление административного истца Гниденко В.В., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, представителя Федеральной службы безопасности Российской Федерации Пестерева И.П., возражавшего против удовлетворения апелляционной жалобы, и заключение прокурора Дворцова С.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Федеральной службы безопасности Российской Федерации (далее также - ФСБ России) от 1 марта 2012 г. № 96 (далее - Приказ № 96) утверждено Положение о жилищных комиссиях в органах федеральной службы безопасности.

Гниденко В.В., полагая, что Приказ № 96 является нормативным правовым актом, обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании его недействующим с момента издания, поскольку он не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке. Приказ, по утверждению административного истца, затрагивает его субъективное жилищное право, что подтверждается длительным необеспечением жилым помещением.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2023 г. в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Проверив положения Приказа № 96 и сопоставив их содержание с нормами Правил организации в органах федеральной службы безопасности работы по обеспечению жилыми помещениями, утвержденных приказом ФСБ России от 24 октября 2011 г. № 590, (далее – Правила № 590) суд пришел к выводу, что оспариваемый акт носит организационный характер, поэтому не нуждается в государственной регистрации и официальном опубликовании. Порядок жилищного учета, а также вопросы очередности и сроки предоставления жилого помещения, с чем административный истец связывает нарушение своих прав, Приказ № 96 не регулирует.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней Гниденко В.В., указывая на необоснованность и незаконность решения, просит его отменить и принять по делу новое решение.

По мнению административного истца, оспариваемый приказ обладает признаками нормативного правового акта, поскольку содержащиеся в нем нормы возлагают на жилищные комиссии определенные функции, что предполагает исполнение этими комиссиями обязательных правил поведения. В Приказе № 96 отсутствует механизм обеспечения прав граждан, уволенных с военной службы, на получение в порядке очередности жилого помещения по избранному месту жительства, что не соответствует Правилам учета военнослужущих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, а также военнослужущих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, утвер-

жденным постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054. Система организации и деятельности жилищных комиссий, предусмотренных Приказом № 96, не способна обеспечить реализацию данного права. Кроме того, Гниденко В.В. считает, что законодательство Российской Федерации не предусматривает создание и функционирование жилищных комиссий, поэтому существование этих комиссий в системе ФСБ России неправомерно.

В возражениях на апелляционную жалобу представитель ФСБ России Пестерев И.П. и представитель Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) Дык Т.Е. утверждают, что решение суда об отказе в удовлетворении административного искового заявления является законным и обоснованным.

Проверив материалы дела и доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия не находит оснований к отмене решения суда.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Федеральный закон «О статусе военнослужащих») государство гарантирует военнослужащим обеспечение их жилыми помещениями в форме предоставления им денежных средств на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления им жилых помещений в порядке и на условиях, установленных этим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет средств федерального бюджета.

При этом согласно абзацу девятнадцатому данного пункта порядок организации деятельности по принятию на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, порядок ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и проверки оснований, дающих право состоять на данном учете и право на предоставление жилищной субсидии и жилого помещения, порядок предоставления таким гражданам жилищной субсидии и жилого помещения устанавливаются федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Кроме того, согласно пункту 4 статьи 15² Федерального закона «О статусе военнослужащих» порядок включения военнослужащих-граждан и проживающих совместно с ними членов их семей в списки нуждающихся в специализированных жилых помещениях и порядок предоставления служебных жилых помещений, жилых помещений в общежитиях определяются федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная

служба.

Таким образом, полномочия по решению вопросов, связанных с реализацией жилищных прав военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы), ФСБ России предоставлены законом.

Судом правильно применены и корреспондирующие указанному закону нормы Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 г. № 960, согласно которым для решения основных задач ФСБ России осуществляет, в том числе жилищное обеспечение и в пределах своих полномочий нормативно-правовое регулирование, а директор ФСБ России издает на основании и во исполнение федерального законодательства и настоящего Положения правовые акты (подпункты 2, 69 пункта 9 и подпункт 5 пункта 11).

По смыслу закона определение указанного порядка реализации жилищных прав военнослужащих (граждан, уволенных с военной службы) включает в себя, в том числе определение лиц и (или) органов, подразделений, осуществляющих эту работу.

Более того, согласно Правилам признания нуждающимися в жилых помещениях военнослужащих - граждан Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2011 г. № 512 (далее – Постановление № 512) и действовавшим до 1 ноября 2020 г., указанные вопросы отнесены к компетенции именно уполномоченных органов федеральных органов исполнительной власти и федеральных государственных органов, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба.

Подобное положение закреплено и в Правилах признания военнослужащих - граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту, нуждающимися в жилых помещениях, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2020 г. № 1768 (далее – Постановление № 1768) и вступивших в силу с 1 ноября 2020 г., согласно которым такая работа осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными органами, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, либо уполномоченными ими органами или учреждениями.

С учетом этого следует признать, что создание и функционирование в системе ФСБ России жилищных комиссий в качестве указанных уполномоченных органов законодательству Российской Федерации, вопреки мнению административного истца, не противоречит. К тому же, существование и деятельность таких комиссий предусмотрена, в частности постановлениями

Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2002 г. № 897 «Об утверждении типового положения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам Федеральной службы безопасности, таможенным органам Российской Федерации» и от 16 марта 2013 г. № 217 «Об установлении категорий сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы и таможенных органов Российской Федерации, которым предоставляются жилые помещения специализированного жилищного фонда, и о порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда сотрудникам этих учреждений и органов».

Разрешая данное дело, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый приказ не является нормативным правовым актом.

Пунктом 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» разъяснено, что признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. Вместе с тем признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом.

Из содержания Приказа № 96 усматривается, что он не устанавливает, не изменяет, не отменяет правовых норм, обязательных для неопределенного круга лиц, не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные отношения, в связи чем не является нормативным.

Положение о жилищных комиссиях в органах федеральной службы безопасности утверждено оспариваемым приказом именно в целях организации их работы (преамбула, пункт 1), оно определяет виды комиссий (пункт 3), порядок их создания и состав (пункты 4, 8), функции (пункты 5, 9, 10, 11), нормативное правовое (пункт 2) и организационное обеспечение их деятельности, в том числе со стороны председателя и секретаря жилищной комиссии

(пункты 6, 7, 12), порядок проведения заседаний и ведения протокола (пункты 13, 14, 15), а также устанавливает формы документов (приложения № 1, 2, 3).

С учетом этого суд первой инстанции обоснованно признал, что Приказ № 96 не обладает признаками нормативного правового акта, носит организационный характер, адресован исключительно жилищным комиссиям и не содержит норм, которые могли бы затронуть законные интересы административного истца.

В свою очередь вопросы признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях, в том числе по избранному месту жительства, включая определение очередности исходя из даты принятия на соответствующий учет, регулировались положениями Постановления № 512, а с 1 ноября 2020 г. это реализуется на основании подобных норм Постановления № 1768.

Кроме того, в соответствии с полномочиями, предоставленными Федеральным законом «О статусе военнослужащих» и Постановлением № 512, ФСБ России в целях организации работы по обеспечению жилыми помещениями изданы Правила № 590, из которых следует, что вопросы признания военнослужащих и членов их семей нуждающимися в жилых помещениях, учета этих граждан в качестве таковых, предоставления им жилых помещений решаются соответствующими жилищными комиссиями.

Принимая во внимание данные положения, суд первой инстанции пришел к правильному выводу, что Приказ № 96 по своей сути издан как организационный правовой акт во исполнение Правил № 590.

Вопреки мнению Гниденко В.В., возложение на жилищные комиссии определенных функций и выполнение ими соответствующих обязанностей в рамках, установленных законодательством Российской Федерации (пункт 2 Положения о жилищных комиссиях в органах федеральной службы безопасности), само по себе не изменяет организационный характер Приказа № 96.

Между тем согласно пункту 8 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» обязательному официальному опубликованию подлежат нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

В соответствии с пунктом 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты независимо от срока их действия, наличия в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, содержащие правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение.

Поскольку Приказ № 96 нормативным правовым актом не является, то к нему не применимы положения Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 и постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 о государственной регистрации и официальном опубликовании.

Что касается конкретных действий (бездействия) жилищных комиссий по реализации жилищных прав Гниденко В.В., то они могут быть оспорены в порядке, установленном главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Таким образом, предусмотренные статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены решения суда в апелляционном порядке отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 309, 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2023 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Гниденко Вячеслава Васильевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Судьи

И.Н. Зинченко

И.В. Крупнов