УИД 28RS0004-01-2021-015246-89

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 59-КГ23-4-К9

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 16 октября 2023 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пчелинцевой Л.М.,
судей Вавилычевой Т.Ю. и Жубрина М.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании 16 октября 2023 г. кассационную жалобу Орловой Марины Ивановны на решение Благовещенского городского суда Амурской области от 2 февраля 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 13 июля 2022 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 8 декабря 2022 г.

по делу № 2-1282/2022 Благовещенского городского суда Амурской области по иску исполняющего обязанности прокурора города Благовещенска в интересах Орловой Марины Ивановны и несовершеннолетних Ф[redacted] Л[redacted] П[redacted], Ф[redacted] Е[redacted] П[redacted] к Министерству социальной защиты населения Амурской области о признании права на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Вавилычевой Т.Ю., объяснения представителя Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по доверенности Анай-оола В.В., прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В.,

полагавшего обжалуемые судебные постановления подлежащими отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции,

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

исполняющий обязанности прокурора г. Благовещенска (далее также – прокурор) в порядке статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в интересах Орловой М.И. и несовершеннолетних Ф Л.П., Ф Е.П. 30 декабря 2021 г. обратился в суд с иском к Министерству социальной защиты населения Амурской области о признании права на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

В обоснование заявленных требований прокурором указано, что прокуратурой г. Благовещенска проведена проверка по обращению Орловой М.И. о защите её права и права её несовершеннолетних детей (Ф Л.П. и Ф Е.П.) на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в связи с утратой единственного пригодного для проживания жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации природного характера (наводнение), произошедшей на территории Амурской области в июне 2021 года.

В ходе данной проверки установлено, что принадлежащий на праве собственности Орловой М.И. жилой дом, расположенный по адресу: , в котором она с дочерьми Ф Л.П., года рождения, Ф Е.П., года рождения, зарегистрирована и проживает, был повреждён в результате чрезвычайной ситуации и признан непригодным для проживания.

Решением комиссии по рассмотрению заявлений и документов на получение выплаты на приобретение или строительство жилых помещений Министерства социальной защиты населения Амурской области (протоколы от 23 августа и 23 ноября 2021 г.) Орловой М.И. и членам её семьи отказано в предоставлении выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, предусмотренной Правилами предоставления гражданам выплат на приобретение, строительство или осуществление капитального ремонта жилых помещений в связи с утратой или повреждением жилых помещений в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области, утверждёнными постановлением Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596.

Основанием для отказа в предоставлении выплаты послужило наличие в собственности Орловой М.И. на день введения режима чрезвычайной ситуации иных жилых помещений, расположенных по адресам: ((площадь 8,9 кв.м) и (,

(площадь 32,4 кв.м), непредставление Орловой М.И. документов о непригодности этих жилых помещений для проживания.

Вместе с тем в ходе прокурорской проверки установлено, что принадлежащее Орловой М.И. жилое помещение, расположенное по адресу: , является аварийным, что подтверждается техническим заключением, и непригодно для постоянного проживания. Площадь жилого помещения, расположенного по адресу: , составляет 8,9 кв.м, ввиду чего проживание в нём семьи из трёх человек не представляется возможным.

Ссылаясь на приведённые обстоятельства, статьи 15, 16 Жилищного кодекса Российской Федерации, статью 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», положения Правил предоставления гражданам выплат на приобретение, строительство или осуществление капитального ремонта жилых помещений в связи с утратой или повреждением жилых помещений в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области, утверждённых постановлением Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596, прокурор полагал, что Орлова М.И. и члены её семьи (несовершеннолетние дети Ф Л.П. и Ф Е.П.), утратившие жильё в результате чрезвычайной ситуации и у которых отсутствуют другие пригодные для проживания жилые помещения, имеют право на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

Прокурор просил суд признать за Орловой М.И., несовершеннолетними Ф Л.П. и Ф Е.П. право на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, возложить на Министерство социальной защиты населения Амурской области обязанность включить Орлову М.И. и несовершеннолетних Ф Л.П., Ф Е.П. в список граждан, жилые помещения которых признаны аварийными и подлежащими сносу в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Амурской области в соответствии с Правилами предоставления гражданам выплат на приобретение, строительство или осуществление капитального ремонта жилых помещений в связи с утратой или повреждением жилых помещений в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области, утверждёнными постановлением Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596, и произвести Орловой М.И., несовершеннолетним Ф Л.П., Ф Е.П. выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, решение обратить к немедленному исполнению.

Представитель ответчика Министерства социальной защиты населения Амурской области в судебное заседание суда первой инстанции не явился, представил письменные возражения на иск, в которых содержалась просьба об отказе в удовлетворении исковых требований.

Решением Благовещенского городского суда Амурской области от 2 февраля 2022 г. в удовлетворении искового заявления исполняющего обязанности прокурора г. Благовещенска, действующего в интересах Орловой М.И. и несовершеннолетних Ф Л.П., Ф Е.П., отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 13 июля 2022 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 8 декабря 2022 г. решение суда первой инстанции и апелляционное определение суда апелляционной инстанции оставлены без изменения.

В поданной в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации кассационной жалобе Орловой М.И. ставится вопрос об отмене решения Благовещенского городского суда Амурской области от 2 февраля 2022 г., апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 13 июля 2022 г. и определения судебной коллегии по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 8 декабря 2022 г., как незаконных.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Вавилычевой Т.Ю. от 24 мая 2023 г. Орловой М.И. восстановлен срок подачи кассационной жалобы в Судебную коллегию по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации на указанные судебные постановления.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы 13 июля 2023 г. судьёй Верховного Суда Российской Федерации Вавилычевой Т.Ю. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и её же определением от 11 сентября 2023 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебное заседание Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации истец Орлова М.И., ответчик Министерство социальной защиты населения Амурской области, третьи лица – администрация г. Благовещенска, Министерство лесного хозяйства и пожарной безопасности Амурской области, государственное казённое учреждение Амурской области – Управление социальной защиты населения по г. Благовещенску и Благовещенскому району, Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Амурской области, надлежаще извещённые о времени и месте рассмотрения дела в суде кассационной инстанции, не явились, о причинах неявки сведений не представили. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь частью четвёртой статьи 390^{12}

Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, считает возможным рассмотреть дело в отсутствие указанных лиц.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению.

Основаниями для отмены или изменения судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 390^{14} Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что при рассмотрении настоящего дела судами первой и апелляционной инстанций, а также кассационным судом общей юрисдикции были допущены такого рода существенные нарушения норм материального и процессуального права, и они выразились в следующем.

Судом установлено и следует из материалов дела, что Орлова М.И. является матерью Ф Л.П., года рождения, и Ф Е.П., года рождения. Отец несовершеннолетних Ф Л.П. и Ф Е.П. – Федоров П.С. решением Благовещенского городского суда Амурской области от 28 апреля 2008 г. лишён родительских прав в отношении Ф Л.П.

Орлова М.И. со своими детьми Ф Л.П. и Ф Е.П. зарегистрирована и проживает по адресу: Указанное жилое помещение принадлежит Орловой М.И. на праве собственности.

Орлова М.И. также является собственником жилого дома, расположенного по адресу: , площадью 32,4 кв.м и комнаты, расположенной по адресу: , площадью 8,9 кв.м.

Распоряжением Губернатора Амурской области от 26 мая 2021 г. № 94-р на некоторых территориях Амурской области, включая территорию Благовещенского района, с 24 июня 2021 г. введён режим чрезвычайной ситуации регионального характера в связи с проходящими весной – летом 2021 года по территории Амурской области комплексами длящихся опасных, неблагоприятных метеорологических и гидрологических явлений (осадки различной интенсивности, подъемы уровня воды на реках Амурской области), вызвавших поэтапные наводнения, затопление посевов сельскохозяйственных культур, подтопление и затопление территорий, повреждение жилых домов, объектов социальной, транспортной и иной инфраструктур, нанесение значительного ущерба гражданам и организациям (индивидуальным предпринимателям).

Распоряжением Губернатора Амурской области от 2 июля 2021 г. № 123-р установлены границы зоны чрезвычайной ситуации на территории Амурской области, в которые с 24 июня 2021 г. вошёл г. Благовещенск в границах, в том числе с/т Светлое.

Постановлением администрации г. Благовещенска от 13 августа 2021 г. № 3131 жилое помещение, расположенное по адресу: [redacted], получившее повреждение в результате чрезвычайной ситуации, признано непригодным для проживания.

17 августа 2021 г. Орлова М.И. обратилась в государственное казённое учреждение Амурской области «Управление социальной защиты населения по г. Благовещенску и Благовещенскому муниципальному округу» с заявлением о предоставлении ей и её детям (Ф[redacted] Л.П., Ф[redacted] Е.П.) выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в связи с утратой жилого помещения, расположенного по адресу: [redacted].

Уведомлением Министерства социальной защиты населения Амурской области от 23 августа 2021 г. Орловой М.И. сообщено об отказе в предоставлении выплаты на приобретение или строительство жилого помещения по основанию, установленному подпунктом 1 пункта 2.12 Правил предоставления гражданам выплат на приобретение, строительство или осуществление капитального ремонта жилых помещений в связи с утратой или повреждением жилых помещений в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области, утверждённых постановлением Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596. В уведомлении указано, что Орлова М.И. и члены её семьи не имеют права на предоставление выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, так как на день введения режима чрезвычайной ситуации (24 июня 2021 г.) Орлова М.И. являлась собственником иных жилых помещений, расположенных по адресам: [redacted], и [redacted], документов о непригодности перечисленных жилых помещений для проживания граждан Орловой М.И. не представлено.

Аналогичное уведомление об отказе в предоставлении выплаты на приобретение или строительство жилого помещения Министерство социальной защиты населения Амурской области направило Орловой М.И. 23 ноября 2021 г.

В материалах дела имеется заключение от 21 мая 2021 г. по результатам технического обследования одноквартирного жилого дома, расположенного по адресу: [redacted], выполненное обществом с ограниченной ответственностью «Проектстройинвест», в соответствии с которым техническое состояние этого жилого помещения является аварийным, дальнейшая его эксплуатация недопустима и может привести к угрозе жизни и здоровью людей в последующем.

Разрешая спор и принимая решение об отказе в удовлетворении искового заявления прокурора в интересах Орловой М.И. и несовершеннолетних Ф Л.П., Ф Е.П. о признании за ними права на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, суд первой инстанции сослался на статьи 15, 16 Жилищного кодекса Российской Федерации, положения Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в результате террористических актов и (или) при пресечении террористических актов правомерными действиями, утверждённые постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 1327, Правила предоставления гражданам выплат на приобретение, строительство или осуществление капитального ремонта жилых помещений в связи с утратой или повреждением жилых помещений в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области, утверждённые постановлением Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596, и исходил из того, что выплата на приобретение или строительство жилого помещения предоставляется в случае отсутствия в собственности лица, претендующего на её получение, пригодного для проживания иного жилого помещения, или доли в праве собственности на иное жилое помещение, пригодное для проживания.

Указав на то, что повреждённый в результате чрезвычайной ситуации жилой дом, расположенный по адресу: , не является единственным местом жительства Орловой М.И., что у неё в собственности имеется иное жилое помещение, расположенное по адресу: , суд первой инстанции пришёл к выводу о том, что Министерством социальной защиты населения Амурской области правомерно принято решение об отказе в предоставлении Орловой М.И. выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

Суд первой инстанции в обоснование решения также привёл доводы о том, что недостаточность общей площади жилого помещения, расположенного по адресу: , не свидетельствует о его непригодности для проживания, поскольку законодательство не устанавливает минимальный размер площади другого

жилого помещения, имеющегося в собственности лица, претендующего на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, или его доли.

Суд апелляционной инстанции признал выводы суда первой инстанции правильными.

Судебная коллегия по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции согласилась с выводами судов первой и апелляционной инстанций и их правовым обоснованием.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что выводы судебных инстанций основаны на неправильном применении и толковании норм материального права, регулирующих спорные отношения, а также сделаны с существенным нарушением норм процессуального права.

Правовым актом, определяющим общие организационно-правовые нормы в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», действие которого распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (преамбула данного федерального закона, далее также – Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ).

Одной из целей указанного федерального закона является снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций (абзац третий части первой статьи 3 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ).

Права граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций закреплены в статье 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ.

Граждане Российской Федерации имеют право в том числе на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, на возмещение ущерба, причинённого их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций (абзацы второй и седьмой пункта 1 статьи 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ).

В силу пункта 2 статьи 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 указанной статьи, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ в редакции, действовавшей на дату обращения Орловой М.И. в государственное казённое учреждение Амурской области «Управление социальной защиты населения по

г. Благовещенску и Благовещенскому муниципальному округу» с заявлением о предоставлении ей и её детям выплаты на приобретение или строительство жилого помещения – 17 августа 2021 г.)[1] .

Отношения по защите населения и территорий Амурской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера регулируются Законом Амурской области от 6 марта 1997 г. № 151-ОЗ «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (статья 1 данного закона).

Согласно статье 16 Закона Амурской области от 6 марта 1997 г. № 151-ОЗ «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» на территории области гарантируются права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, установленные статьёй 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 1327 утверждены Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в результате террористических актов и (или) при пресечении террористических актов правомерными действиями (далее – Федеральные правила).

В соответствии с абзацем третьим пункта 2 Федеральных правил утраченные жилые помещения – это жилые помещения независимо от формы собственности, которые повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также террористических актов и (или) при пресечении террористических актов правомерными действиями и признаны непригодными для проживания в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом,

---

[1] С 15 ноября 2022 г. пункт 2 статьи 18 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ действует в следующей редакции: «Порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с пунктами 1 и 1.1 настоящей статьи, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации» (Федеральный закон от 4 ноября 2022 г. № 423-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом», либо утрачены (разрушены).

В пункте 5 Федеральных правил перечислены цели, на которые предоставляются трансферты из федерального бюджета, среди них – предоставление выплат гражданам, утратившим жилые помещения, на приобретение или строительство ими жилых помещений.

В пункте 6 Федеральных правил указаны категории граждан, в отношении которых реализуются мероприятия, предусмотренные этими правилами.

В частности, мероприятия реализуются в отношении граждан, являвшихся на день введения режима чрезвычайной ситуации собственниками утраченных жилых помещений, которые не были застрахованы по программе организации возмещения ущерба, причиненного расположенным на территории субъекта Российской Федерации жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования, утверждённой органом государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с пунктом 1 статьи 11^1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», или нанимателями утраченных жилых помещений по договорам социального найма и не имеющих на день введения режима чрезвычайной ситуации в собственности иного жилого помещения, пригодного для проживания, или доли в праве общей собственности на иное жилое помещение, пригодное для проживания (подпункт «а» пункта 6 Федеральных правил).

К членам семей граждан, указанных в подпункте «а» пункта 6 Федеральных правил, относятся зарегистрированные по месту жительства либо признанные судебным решением, вступившим в законному силу, постоянно проживающими в утраченном жилом помещении на день введения режима чрезвычайной ситуации, факта совершения террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями совместно с ними их супруг или супруга, дети и родители этих граждан, а также признанные решением суда членами семей граждан иные лица, если они были вселены в качестве члена семьи в жилое помещение, которое впоследствии было утрачено в результате чрезвычайной ситуации, а также совершения террористического акта и (или) пресечения террористического акта (пункт 7 Федеральных правил).

Пунктом 8 Федеральных правил определено, что мероприятия реализуются однократно в отношении одного утраченного жилого помещения или повреждённого жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, факта совершения террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями.

Размер трансфертов на предоставление выплат гражданам, утратившим жилые помещения, на приобретение или строительство ими жилых помещений рассчитывается исходя из нормы общей площади жилого помещения в размере 33 кв.м для одиноко проживающих граждан, 42 кв.м на семью из 2 человек и по 18 кв.м на каждого члена семьи, состоящей из 3 человек и более, но не более общей площади (доли общей площади) утраченного жилого помещения. Условием реализации мероприятий в отношении указанных граждан является соответствие приобретаемых жилых помещений требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом» (пункты 9, 20 Федеральных правил).

Порядок и условия предоставления выплат гражданам, указанным в пункте 6 Федеральных правил, на приобретение или строительство ими жилых помещений, осуществление такими гражданами капитального ремонта поврежденных жилых помещений, передачи гражданам, указанным в пункте 6 Федеральных правил, жилых помещений, на финансовое обеспечение приобретения и (или) строительства которых предоставляются трансферты, устанавливаются высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации (пункт 15 Федеральных правил).

В соответствии с Федеральными правилами постановлением Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596 утверждены Правила предоставления гражданам выплат на приобретение, строительство или осуществление капитального ремонта жилых помещений в связи с утратой или повреждением жилых помещений в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области (далее также – Правила; здесь и далее Правила приводятся в редакции, действовавшей на дату обращения Орловой М.И. в государственное казённое учреждение Амурской области «Управление социальной защиты населения по г. Благовещенску и Благовещенскому муниципальному округу» с заявлением о предоставлении ей и её детям выплаты на приобретение или строительство жилого помещения – 17 августа 2021 г.).

Пунктом 1.2 Правил определены категории граждан, которые имеют право на получение выплат на приобретение или строительство жилых помещений. Среди них – граждане, являвшиеся на день введения режима чрезвычайной ситуации собственниками утраченных жилых помещений или нанимателями утраченных жилых помещений по договорам социального найма и не имеющие на день введения режима чрезвычайной ситуации в собственности иного жилого помещения, пригодного для проживания, или доли в праве общей собственности на иное жилое помещение, пригодное для проживания (подпункт 1 пункта 1.2 Правил). К членам семьи таких граждан относятся зарегистрированные по месту жительства либо признанные в

судебном порядке постоянно проживающими в утраченном жилом помещении на день введения режима чрезвычайной ситуации совместно с ними их супруг или супруга, дети, родители этих граждан, а также признанные решением суда членами семьи граждан иные лица, если они были вселены в качестве члена семьи в жилое помещение, которое впоследствии было утрачено в результате чрезвычайной ситуации (абзац шестой пункта 1.2 Правил)[1].

Выплаты, предусмотренные указанными правилами, предоставляются в отношении одного утраченного жилого помещения или повреждённого жилого помещения однократно (пункт 1.4 Правил).

В пункте 1.6 Правил приведён механизм расчёта размера выплаты на приобретение или строительство жилых помещений. В частности, размер такой выплаты определяется исходя из нормы общей площади жилого помещения по 18 кв. метров на каждого члена семьи, состоящей из 3 человек и более, но не более общей площади утраченного жилого помещения, и средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по Амурской области, определённой Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в соответствии с пунктом 4 Федеральных правил (подпункт 1 пункта 1.6 Правил)[2].

Выплата на приобретение или строительство жилого помещения может быть использована на приобретение в собственность одного или нескольких жилых помещений, отвечающих санитарным и техническим требованиям, требованиям пригодности жилого помещения для постоянного проживания, благоустроенных применительно к условиям населенного пункта, выбранного для постоянного проживания, в том числе в сельской местности (с учётом надворных построек), а также земельного участка, на котором расположен приобретаемый жилой дом (часть жилого дома) (подпункт 1 пункта 2.1 Правил)[3].

Согласно пункту 2.3 Правил для получения выплаты на приобретение или строительство жилого помещения заявитель или его представитель подаёт (непосредственно или почтовым отправлением) в государственное казённое учреждение Амурской области – управление социальной защиты населения по

---

[1] Постановлением Правительства Амурской области от 16 сентября 2021 г № 707 «О внесении изменений в постановление Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г № 596» абзац шестой пункта 1 2 Правил изменен, вместо слов «признанные в судебном порядке» указано «признанные судебным решением, вступившим в законную силу»

[2] Постановлением Правительства Амурской области от 18 мая 2022 г № 496 «О внесении изменений в постановление Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г № 596» в подпункте 1 пункта 1 6 Правил слова «на дату утверждения губернатором области перечней в соответствии с пунктом 4 Федеральных правил» заменены словами «в соответствии с подпунктом «а» пункта 11 Федеральных правил» Постановлением Правительства Амурской области от 6 сентября 2022 г № 888 «О внесении изменений в постановление Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г № 596» подпункт 1 пункта 1 6 Правил после слов «не более общей площади» дополнен словами «(доли общей площади)»

[3] Постановлением Правительства Амурской области от 18 октября 2021 г № 805 «О внесении изменений в постановление Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г № 596» из текста подпункта 1 пункта 2 1 Правил исключены слова «благоустроенных применительно к условиям населенного пункта, выбранного для постоянного проживания, в том числе в сельской местности (с учетом надворных построек)»

месту нахождения утраченного жилого помещения письменное заявление о предоставлении выплаты на приобретение или строительство жилого помещения по установленной форме с соответствующими документами.

С целью рассмотрения заявлений и документов, поданных заявителями (представителями), Министерство социальной защиты населения Амурской области создаёт комиссию по их рассмотрению (абзац первый пункта 2.10 Правил).

Основаниями для принятия комиссией решения об отказе в предоставлении выплаты на приобретение или строительство жилого помещения являются: отсутствие у заявителя права на предоставление выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в соответствии с данными правилами (подпункт 1 пункта 2.12 Правил), представление документов, содержащих недостоверные и (или) неполные сведения (подпункт 2 пункта 2.12 Правил), непредставление документов и сведений, предусмотренных пунктом 2.11 приведённых правил, в установленный указанным пунктом срок (подпункт 3 пункта 2.12 Правил)[1].

Из приведённых нормативных положений федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации – Амурской области – следует, что граждане Российской Федерации, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, имеют право на меры социальной поддержки при причинении ущерба их имуществу. Такое право им предоставлено законом в целях снижения размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций.

Порядок, условия, виды и размер компенсаций и социальных гарантий (мер социальной поддержки) для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации регионального характера, устанавливаются нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, в данном случае правовыми актами Амурской области.

Гражданам Российской Федерации, проживающим на территории Амурской области, жилые помещения которых были утрачены, то есть повреждены в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, произошедшей на территории Амурской области, и признаны непригодными для проживания, мера социальной поддержки предоставляется в виде выплаты на приобретение или строительство жилого помещения.

Обязательными условиями для получения указанной выплаты являются: признание жилого помещения в установленном порядке непригодным для

---

[1] Постановлением Правительства Амурской области от 16 сентября 2021 г. № 707 «О внесении изменений в постановление Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596» подпункт 1 пункта 2.12 Правил после слова «заявителя» дополнен словами «и (или) членов его семьи» Постановлением Правительства Амурской области от 16 августа 2022 г № 838 «О внесении изменений в постановление Правительства Амурской области от 22 октября 2019 г. № 596» пункт 2 12 Правил дополнен подпунктом 4 следующего содержания: «недостаточность бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных на предоставление выплат на приобретение или строительство жилого помещения».

проживания вследствие чрезвычайной ситуации, отсутствие у гражданина, лишившегося жилого помещения, в собственности иного жилого помещения, пригодного для проживания, или доли в праве общей долевой собственности на иное жилое помещение, пригодное для проживания. При этом выплата на приобретение или строительство жилого помещения предоставляется однократно и в отношении одного жилого помещения. Перечень оснований к отказу в предоставлении названной выплаты является исчерпывающим. В числе таких оснований – отсутствие у гражданина, претендующего на получение выплаты на приобретение или строительство жилого помещения в связи с утратой в результате чрезвычайной ситуации природного характера принадлежащего ему жилого помещения, права на предоставление такой выплаты.

Исходя из изложенного выплата на приобретение или строительство жилого помещения, являясь мерой социальной поддержки для граждан, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, направлена на обеспечение жильём тех граждан, чьё единственное пригодное для проживания жилое помещение было утрачено в результате такой чрезвычайной ситуации.

Суды первой и апелляционной инстанций приведённые нормативные положения об условиях получения гражданами, чьи жилые помещения были утрачены в результате произошедшей на территории Амурской области чрезвычайной ситуации природного характера, выплаты на приобретение или строительство жилого помещения и об основаниях к отказу в предоставлении этой выплаты применили неправильно, формально разрешив возникший спор по вопросу наличия у Орловой М.И. и её детей Ф Л.П. и Ф Е.П. права на названную меру социальной поддержки ввиду признания непригодным для проживания утраченного в результате чрезвычайной ситуации природного характера жилого помещения, в котором они проживали.

Указывая на то, что повреждённый в результате чрезвычайной ситуации жилой дом, расположенный по адресу: , не является единственным местом жительства Орловой М.И., у неё в собственности имеется иное жилое помещение, расположенное по адресу: , недостаточность общей площади которого не свидетельствует о его непригодности для проживания, суды первой и апелляционной инстанций не приняли во внимание, что, по смыслу приведённых выше нормативных положений, такая мера социальной поддержки, как выплата на приобретение или строительство жилого помещения, направлена на решение жилищной проблемы тех граждан, чьё жилое помещение было утрачено в результате чрезвычайной ситуации, и у них отсутствует иное пригодное для проживания жилое помещение.

Понятие жилого помещения приведено в части 2 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации, определяющей жилое помещение как изолированное помещение, которое является недвижимым имуществом и

пригодно для постоянного проживания граждан (отвечает установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства).

Согласно пунктам 1–3 части 1 статьи 16 Жилищного кодекса Российской Федерации к жилым помещениям относятся: жилой дом, часть жилого дома, квартира, часть квартиры, комната.

Комнатой признается часть жилого дома или квартиры, предназначенная для использования в качестве места непосредственного проживания граждан в жилом доме или квартире (часть 4 статьи 16 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Жилое помещение предназначено для проживания граждан (часть 1 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, одним из критериев отнесения помещения, в том числе дома, квартиры, комнаты, к жилым является его пригодность для постоянного проживания граждан. Требования к жилому помещению, порядок признания жилого помещения пригодным для проживания и основания, по которым жилое помещение признаётся непригодным для проживания, установлены Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2006 г. № 47.

Так, в числе требований, которым должно отвечать жилое помещение, – объемно-планировочное решение жилых помещений и их расположение в многоквартирном доме, минимальная площадь комнат и помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилых помещениях (кроме прихожей и коридора), возможность размещения необходимого набора предметов мебели и функционального оборудования с учётом требований эргономики (пункт 20 указанного положения).

В соответствии с постановлением Главы Администрации Благовещенского района от 12 января 2006 г. № 05 «О норме предоставления площади жилого помещения и учётной норме площади жилого помещения» размер учётной нормы площади жилого помещения составляет 15 кв.м на одного человека, а для жилого помещения в общежитии предоставляется 6 кв.м жилой площади на одного человека.

Судами первой и апелляционной инстанций нормы материального права, регламентирующие отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в системной взаимосвязи с нормативными положениями о понятии жилого помещения, критериях жилого помещения, пригодного для проживания, к спорным отношениям применены не были, вследствие чего не дана надлежащая правовая оценка приводимым Орловой М.И. доводам о том, что она с несовершеннолетними детьми проживает в подвергшемся затоплению доме, иного пригодного для

проживания жилого помещения Орлова М.И. и её дети не имеют, при этом комнату, находящуюся в собственности Орловой М.И., площадью 8,9 кв.м невозможно использовать для проживания семьи Орловой М.И., состоящей из трёх человек, так как на одного человека приходится по 2,9 кв.м жилой площади.

Суды первой и апелляционной инстанций в нарушение положений статей 67, 71, 195 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не учли всей совокупности обстоятельств, связанных с требованиями, которым должно отвечать пригодное для проживания жилое помещение, и утратой Орловой М.И. единственного имеющегося у неё пригодного для проживания жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что правовое регулирование отношений, связанных с реализацией права на жилище, в том числе с использованием средств социальной выплаты, должно обеспечивать каждому гарантированную статьями 45 (часть 1) и 46 (часть 1) Конституции Российской Федерации государственную, включая судебную, защиту данного конституционного права, которой надлежит быть полной и эффективной, а также указывал на необходимость исследования судами фактических обстоятельств конкретного дела по существу и недопустимость установления одних лишь формальных условий применения нормы, – иное приводило бы к тому, что право на судебную защиту оказалось бы серьёзно ущемлённым (постановления от 12 июля 2007 г. № 10-П, от 13 декабря 2016 г. № 28-П, от 10 марта 2017 г. № 6-П, от 11 февраля 2019 г. № 9-П, от 14 января 2020 г. № 2-П и др.). Формальный подход тем более не должен допускаться в делах, в которых гражданин в отношениях с органами публичной власти выступает как слабая сторона и в которых применение правовых норм без учёта всех обстоятельств дела может привести к тому, что его имущественное положение будет значительно ухудшено – вопреки целям социального государства, призванного создавать условия для достойной жизни и свободного развития граждан (абзац третий пункта 3.2 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2020 г. № 2-П).

Изложенная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о недопустимости формального подхода в делах, в которых гражданин в отношениях с органами публичной власти, в данном случае в отношениях, связанных с предоставлением мер социальной поддержки в виде выплаты на приобретение или строительство жилого помещения гражданам, чьи жилые помещения были утрачены в результате чрезвычайной ситуации, выступает как слабая сторона и в которых применение правовых норм без учёта всех обстоятельств дела может привести к тому, что его имущественное и социальное положение будет значительно ухудшено, судами первой и апелляционной инстанций при разрешении спора по иску прокурора, действующего в интересах Орловой М.И. и несовершеннолетних Ф Л.П., Ф Е.П., учтена и применена не была. Вследствие

этого вывод судов первой и апелляционной инстанций о правомерности решения Министерства социальной защиты населения Амурской области об отказе в предоставлении Орловой М.И. выплаты на приобретение или строительство жилого помещения не соответствует приведённому правовому регулированию.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации также полагает необходимым отметить следующее.

Согласно преамбуле Конвенции о правах ребёнка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г., дети имеют право на особую заботу и помощь, дети, живущие в исключительно трудных условиях, нуждаются в особом внимании.

В соответствии со статьёй 27 Конвенции о правах детей каждый ребёнок имеет право на уровень жизни, необходимый для физического, умственного, духовного, нравственного и социального развития ребёнка. Родитель(и) или другие лица, воспитывающие ребёнка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребёнка. Государство в пределах своих возможностей принимает необходимые меры по оказанию помощи родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права и, в случае необходимости, оказывает материальную помощь и поддерживает программы, особенно в отношении обеспечения питанием, одеждой и жильём.

Часть 1 статьи 38 Конституции Российской Федерации провозглашает, что материнство и детство, а также семья находятся под защитой государства.

Основные гарантии прав и законных интересов ребёнка, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребёнка установлены Федеральным законом от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ).

Целью государственной политики в интересах детей является, в частности, осуществление прав детей, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, недопущение их дискриминации, упрочение основных гарантий прав и законных интересов детей, а также восстановление их прав в случаях нарушения (часть 1 статьи 4 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ).

Защита прав детей, находящимся в трудной жизненной ситуации, выступает в качестве одного из основных направлений обеспечения прав ребёнка в Российской Федерации (статья 15 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ).

К детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, относятся в том числе дети – жертвы стихийных бедствий (абзац третий статьи 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ).

Суды первой и апелляционной инстанций при разрешении данного спора не учли, что иск прокурора, в первую очередь, был направлен на защиту прав несовершеннолетних детей Орловой М.И. – Ф Л.П. и Ф Е.П., оказавшихся в результате чрезвычайной ситуации в трудной жизненной ситуации в связи с утратой единственного пригодного для проживания жилого помещения, а отказ Министерства социальной защиты населения Амурской области в предоставлении Орловой М.И. и её детям выплаты на приобретение или строительство жилого помещения взамен утраченного жилого помещения нарушает права её несовершеннолетних детей на достойный уровень жизни, который необходим для их физического и нравственного развития. Обстоятельства, на которых прокурор, действующий в интересах Орловой М.И. и несовершеннолетних Ф Л.П., Ф Е.П., основывал заявленные исковые требования, надлежащей правовой оценки с учётом подлежащего применению правового регулирования не получили.

Ввиду изложенного вывод судов первой и апелляционной инстанций об отсутствии правовых оснований для удовлетворения исковых требований прокурора нельзя признать соответствующим закону.

Кассационный суд общей юрисдикции, проверяя законность решения суда первой инстанции и апелляционного определения суда апелляционной инстанции, допущенные ими нарушения норм материального и процессуального права не выявил и не устранил, тем самым не выполнил требования статьи 379^{6} и частей 1–3 статьи 379^{7} Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

С учётом приведённого выше обжалуемые судебные постановления судов первой, апелляционной и кассационной инстанций Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признаёт незаконными. Они приняты с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, повлиявшими на исход дела, без их устранения невозможна защита нарушенных прав и законных интересов заявителя кассационной жалобы Орловой М.И. и её детей, что согласно статье 390^{14} Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации является основанием для отмены обжалуемых судебных постановлений и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду первой инстанции следует учесть приведённое и разрешить спор в соответствии с подлежащими применению к спорным отношениям нормами материального права и с соблюдением требований процессуального закона.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 390[14], 390[15], 390[16] Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Благовещенского городского суда Амурской области от 2 февраля 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Амурского областного суда от 13 июля 2022 г. и определение судебной коллегии по гражданским делам Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 8 декабря 2022 г. по делу № 2-1282/2022 Благовещенского городского суда Амурской области отменить.

Направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции – Благовещенский городской суд Амурской области в ином составе суда.

Председательствующий

Судьи