



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ24-725

## Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

5 ноября 2024 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе  
председательствующего  
судьи Верховного Суда  
Российской Федерации  
судей Верховного Суда  
Российской Федерации  
при секретаре  
с участием прокурора

Нефедова О.Н.,  
Калининой Л.А.,  
Кириллова В.С.  
Томиной Д.Д.  
Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Дьяченко Ольги Яковлевны о признании недействующими подпункта «ж» пункта 44, абзаца первого пункта 45 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации комплекса процессных мероприятий «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём отдельных категорий граждан» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153,

### установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 утверждены Правила выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации комплекса процессных мероприятий «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём отдельных категорий граждан» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными

услугами граждан Российской Федерации» (далее также – Правила). Нормативный правовой акт в первоначальной редакции опубликован 27 марта 2006 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 13, ст. 1405, и 5 апреля 2006 г. «Российской газете», № 69.

Согласно подпункту «ж» пункта 44 Правил для получения государственного жилищного сертификата (далее – сертификат) гражданин – участник процессных мероприятий представляет наряду с иными документами обязательство о расторжении договора социального найма жилого помещения (найма специализированного жилого помещения) и об освобождении занимаемого жилого помещения либо о безвозмездном отчуждении находящегося в собственности жилого помещения (жилых помещений) в государственную (муниципальную) собственность по форме согласно приложению № 6 (в 2 экземплярах) – в случаях, указанных в абзаце четвёртом пункта 16<sup>2</sup>, пунктах 16<sup>3</sup> и 16<sup>4</sup> Правил, в случае принятия гражданином, относящимся к категории граждан, указанной в подпункте «а» или «е» пункта 5 Правил, и членами его семьи, проживающими на основании договора социального найма в жилом помещении, находящемся в государственном или муниципальном жилищных фондах, обязательства о расторжении указанного договора и об освобождении занимаемого жилого помещения, а также в случае принятия гражданином, относящимся к категории граждан, указанной в подпункте «а» или «е» пункта 5 Правил, либо гражданином, выехавшим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей и относящимся к категории граждан, указанной в подпункте «з» пункта 5 Правил, и членами его семьи решения об отчуждении в государственную или муниципальную собственность жилого помещения, принадлежащего данному гражданину и (или) членам его семьи на праве собственности без установленных обременений.

Приведённое нормативное положение действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 27 июня 2018 г. № 742, размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 29 июня 2018 г., опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 2 июля 2018 г., № 27, ст. 4093.

Абзацем первым пункта 45 Правил установлено, что обязательство, указанное в подпункте «ж» пункта 44 Правил, подписывается всеми совершеннолетними членами семьи. Согласие на принятие такого обязательства может быть подтверждено также путём представления письменного документа, удостоверенного в нотариальном или ином установленном законодательством порядке. Исполнение этого обязательства должно осуществляться в 2-месячный срок после приобретения гражданином жилого помещения за счёт средств предоставленной ему социальной выплаты.

Данная норма действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 1266, размещённого на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru))

5 декабря 2016 г., опубликованного в Собрании законодательства Российской Федерации 12 декабря 2016 г., № 50, ст. 7090.

Дьяченко О.Я. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующими подпункта «ж» пункта 44, абзаца первого пункта 45 Правил в той мере, в какой они исключают возможность лишения частной собственности граждан, обратившихся за сертификатом, и возможность возникновения имущественных прав у муниципального образования на основании акта органа государственной власти, ссылаясь на их противоречие положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, которыми не предусмотрено такое основание лишения права собственности на жилое помещение в административно-принудительном порядке, как обязательство о передаче имущества, установленное Правилами для целей получения сертификата, а также положениям Конституции Российской Федерации.

Оспариваемые положения были применены судами Тамбовской области и вышестоящими судебными инстанциями при разрешении иска муниципального образования Покрово-Васильевского сельсовета Пичаевского района Тамбовской области в лице исполнительно-распорядительного органа – администрации Покрово-Васильевского сельсовета Пичаевского района к М [ ] [ ] М [ ] [ ] Д [ ] [ ] а также к административному истцу о признании права собственности на жилой дом и земельные участки. Решением Пичаевского районного суда Тамбовской области от 11 мая 2023 г. по делу № 2-19/2023, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Тамбовского областного суда от 26 сентября 2023 г. по делу № 33-3226/2023, установлено, что М [ ] получивший государственный жилищный сертификат для приобретения жилого помещения на территории Тамбовской области, и члены его семьи реализовали своё право на обеспечение жильём путём выраженного ими письменного согласия на получение сертификата и приобрели за счёт средств федерального бюджета в общую долевую собственность жилое помещение в г. Тамбове, но после этого своё обязательство об освобождении занимаемого спорного жилого помещения не выполнили.

Данное обстоятельство, по мнению административного истца, лишает её возможности после вступления указанного решения Пичаевского районного суда Тамбовской области в законную силу претендовать на имущественные права на дом и земельный участок в порядке наследования по закону, так как М [ ] и М [ ] лишили права собственности на дом и земельный участок, признав право собственности за муниципальным образованием и обосновав это оспариваемыми положениями Правил. Дьяченко О.Я. указывает, что истолкование оспариваемых положений Правил фактически означает, что соответствующее обязательство о безвозмездной передаче имущества возникает не в силу гражданско-правовой сделки, а в силу актов органа государственной власти (актов органов местного

самоуправления); суды не стали толковать обязательство о передаче имущества безвозмездно как гражданско-правовую сделку.

В письменных возражениях на административное исковое заявление Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, указало, что Правила утверждены в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, а оспариваемые положения соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Валитов М.М. поддержал заявленное требование.

Представитель Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. возражала против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца Валитова М.М., возражения представителя Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А., проверив оспариваемые нормативные положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как высшего исполнительного органа государственной власти на момент принятия оспариваемого акта определялись Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который закреплял, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (статья 23).

В настоящее время аналогичные положения содержатся в статье 5, пункте 1 статьи 23 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Согласно статье 3 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-І «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (далее – Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-І) гражданам Российской Федерации гарантируются установленные названным законом возмещение вреда, причинённого их здоровью и имуществу вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, возмещение вреда за риск вследствие проживания и работы на территории, подвергшейся радиоактивному загрязнению, превышающему допустимые уровни в результате чернобыльской катастрофы, а также предоставление мер социальной поддержки (часть первая).

При наличии у гражданина Российской Федерации права на возмещение вреда и меры социальной поддержки, предусмотренные данным законом, по различным основаниям ему возмещается вред и предоставляются меры социальной поддержки, предусмотренные по всем имеющимся основаниям. При этом одинаковый вред возмещается, а одинаковые меры социальной поддержки предоставляются гражданину Российской Федерации только по одному из оснований по его выбору (часть вторая).

Пунктом 7 статьи 17 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-I гражданам, указанным в пункте 6 части первой статьи 13 этого закона, предоставляются меры социальной поддержки: эвакуированным из зоны отчуждения – предусмотренные пунктами 3–12 части первой статьи 14 и пунктами 2 и 3 части первой статьи 15 названного закона; переселённым (переселяемым) из зоны отселения – предусмотренные пунктами 4, 5, 7, 9, 11 и 12 части первой статьи 14, пунктом 2 части первой и пунктом 2 части третьей статьи 15 поименованного закона. Кроме того, нуждающимся в улучшении жилищных условий гарантируется обеспечение их жилой площадью в размерах и в порядке, которые установлены Правительством Российской Федерации, один раз.

Во исполнение названной нормы закона Правительство Российской Федерации в оспариваемых в части Правилах установило правовой механизм обеспечения жильём граждан, предусматривающий в качестве формы обеспечения жильём предоставление субсидии на его приобретение, право на получение которой удостоверяется государственным жилищным сертификатом.

Положения 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» при издании оспариваемых положений Правил в редакции, примененной в отношении административного истца, нарушены не были.

Следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и административным истцом не оспаривается.

Вопреки доводам административного истца подпункт «ж» пункта 44, абзац первый пункта 45 Правил соответствует действующему законодательству, в том числе положениям Гражданского кодекса Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 4 статьи 3 предусматривает, что на основании и во исполнение данного кодекса и иных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права.

В соответствии с частью 4 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе издавать

постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение этого кодекса, других федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации.

Правила предусматривают добровольное участие в подпрограмме на условиях, на которых она предоставляется, и закрепляют возможность получения удостоверяемой сертификатом социальной выплаты гражданами, отвечающими требованиям, указанным в пункте 5 этих правил, и признанными участниками процессных мероприятий в порядке, установленном пунктами 19–21 Правил, которые подтвердили своё участие в процессных мероприятиях в планируемом году (пункты 2 и 6).

В силу подпункта «е» пункта 5 Правил право на получение социальной выплаты, удостоверяемой сертификатом, в порядке, установленном данными правилами, имеют граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и приравненные к ним лица, вставшие на учёт в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеющие право на обеспечение жильём за счёт средств федерального бюджета в соответствии со статьями 14, 15, 16, 17 и 22 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-I.

Пунктом 16 Правил установлены нормативы общей площади жилого помещения для расчёта размера социальной выплаты в зависимости от состава членов семьи.

Согласно абзацу третьему пункта 16<sup>2</sup> Правил в случае принятия гражданином, относящимся к категории граждан, указанной в подпункте «а» или «е» пункта 5 Правил, либо гражданином, относящимся к категории граждан, указанной в подпункте «з» пункта 5 Правил (в отношении жилого помещения, расположенного в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и (или) за их пределами), решения не отчуждать в государственную или муниципальную собственность жилое помещение, принадлежащее ему и (или) членам его семьи на праве собственности без установленных обременений, либо в случае, если в отношении права собственности на жилое помещение, подлежащее отчуждению, установлены обременения в соответствии с законодательством Российской Федерации, норматив общей площади жилого помещения для расчёта размера социальной выплаты определяется как разница между размером общей площади жилого помещения, установленным по нормативам, указанным в пункте 16 Правил, и размером общей площади жилого помещения, оставленного для дальнейшего проживания.

Исполнение обязательства о сдаче или безвозмездном отчуждении имущества должно осуществляться в 2-месячный срок после приобретения гражданином жилого помещения за счёт предоставленной ему социальной выплаты (пункт 45 Правил).

Оспариваемые административным истцом положения Правил с учётом приведённых нормативных положений направлены на реализацию права гражданина на получение социальной выплаты, обусловленной установлением определённого порядка её получения, в том числе связанного как с

возможностью отчуждения в государственную или муниципальную собственность жилого помещения, принадлежащее ему и (или) членам его семьи на праве собственности, так и без такового, что образует самостоятельный предмет правового регулирования, не противоречащий положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, в том числе в аспектах, заявленных административным истцом, а равно и статьям 31, 51, 57, 69 Жилищного кодекса Российской Федерации. Решение об избрании конкретной формы реализации указанного права гражданин принимает самостоятельно.

Подпункт «ж» пункта 44, абзац первый пункта 45 Правил не допускают предварительного, до обеспечения жильём, и принудительного, без согласия собственника, отчуждения принадлежащего ему жилого помещения, предполагают возможность оставления жилого помещения в собственности для дальнейшего проживания и в силу этого не могут рассматриваться как нарушающие право частной собственности граждан – участников подпрограммы.

Кроме того, согласно пункту 2 статьи 209 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать своё имущество в собственность другим лицам.

Оспариваемое правовое регулирование, предпринятое федеральным законодателем в рамках реформирования системы социальной защиты населения, направлено на выполнение государством ранее взятых им обязательств по обеспечению граждан жильём в рамках реализации комплекса процессных мероприятий «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём отдельных категорий граждан» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710, путём предоставления им на эти цели субсидий из федерального бюджета и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права административного истца.

Следует также учесть, что вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2013 г. № АКПИ12-1548 подтверждена законность нормативного положения подпункта «ж» пункта 44 Правил (в ранее действовавшей редакции), закреплявшего по существу тождественное оспариваемому положение. Новая редакция оспариваемого положения также не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Фактически доводы административного истца сводятся к несогласию с применением подпункта «ж» пункта 44 и абзаца первого пункта 45 Правил в конкретном гражданском деле, однако проверка законности и обоснованности

судебных решений не может входить в предмет настоящего административного дела.

Доводы административного истца о том, что оспариваемые им положения противоречат части 1 статьи 35 Конституции Российской Федерации, нельзя признать обоснованными, поскольку указанными положениями Конституции Российской Федерации непосредственно не устанавливается право на получение жилищного сертификата и не конкретизируются порядок и условия его предоставления.

С учётом того, что подпункт «ж» пункта 44 и абзац первый пункта 45 Правил не противоречат нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушают права, свободы и законные интересы административного истца, в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в удовлетворении административного иска следует отказать.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Дьяченко Ольги Яковлевны о признании недействующими подпункта «ж» пункта 44, абзаца первого пункта 45 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации комплекса процессных мероприятий «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильём отдельных категорий граждан» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий  
судья Верховного Суда  
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда  
Российской Федерации

О.Н./Нефедов

Л.А.Калинина

В.С. Кириллов