



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-244

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

23 июня 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Кириллова В.С.,
Кузьмичева С.И.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.

с участием прокурора Клевцовой Е.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Исуповой Натальи Сергеевны о признании недействующими подпункта «в» пункта 2, подпункта «г» пункта 4 Правил предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации в целях финансового обеспечения мероприятий по предоставлению единовременных выплат на обзаведение имуществом и социальных выплат на приобретение жилых помещений на основании выдаваемых государственных жилищных сертификатов жителям г. Херсона и части Херсонской области, покинувшим место постоянного проживания и прибывшим в экстренном порядке на иные территории Российской Федерации на постоянное место жительства, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1876 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 июля 2023 г. № 1210),

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1876 (далее также – Постановление № 1876) утверждены Правила предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации в

целях финансового обеспечения мероприятий по предоставлению единовременных выплат на обзаведение имуществом и социальных выплат на приобретение жилых помещений на основании выдаваемых государственных жилищных сертификатов жителям г. Херсона и части Херсонской области, покинувшим место постоянного проживания и прибывшим в экстренном порядке на иные территории Российской Федерации на постоянное место жительства (далее также – Правила). Нормативный правовой акт 22 октября 2022 г. размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) и 31 октября 2022 г. опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации, № 44, ст. 7559.

Правила предъявляют различные требования к гражданам, претендующим на получение сертификатов, которые подтверждают наличие права гражданина на получение выплаты для приобретения жилого помещения.

Одним из таких требований, введённых постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2023 г. № 1210 (далее также – Постановление № 1210), является подпункт «в» пункта 2 Правил, согласно которому мероприятия, направленные на оказание поддержки гражданам, реализуются в отношении граждан, которые по состоянию на 24 февраля 2022 г. не были зарегистрированы по месту жительства на территории Российской Федерации.

В настоящее время указанное положение действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2023 г. № 1841, которым слова «не были зарегистрированы по месту жительства на территории Российской Федерации» заменены словами «были зарегистрированы по месту жительства на территории г. Херсона или части Херсонской области, указанной в подпункте «а» названного пункта, и не были зарегистрированы по месту жительства на иной территории».

Пунктом 4 Правил предусмотрено, что порядок реализации мероприятий, направленных на оказание поддержки гражданам, указанным в пункте 2 Правил, устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, к содержанию которого установлены определённые перечисленные в данном положении требования.

Постановлением № 1210 подпункт «г» пункт 4 Правил, введённый постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 2022 г. № 1986, был изменён, и им установлено, в частности, следующее требование к нормативному правовому акту субъекта Российской Федерации: рассмотрение заявлений граждан в течение 10 рабочих дней, а в случае, предусмотренном пунктом 5 Правил, или при рассмотрении заявлений граждан коллегиальным органом, образованным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, – в течение 20 рабочих дней.

При рассмотрении заявлений граждан проверке подлежат в том числе сведения об отсутствии у гражданина и членов его семьи регистрации по месту жительства на территории Российской Федерации по состоянию на 24 февраля 2022 г., а также о дате убытия гражданина с места постоянного проживания в г. Херсоне или части Херсонской области. Такая проверка проводится, в

частности, путём направления запросов в государственные органы, осуществляющие регистрационный учёт граждан Российской Федерации по месту жительства и миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, в иные органы государственной власти.

Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2023 г. № 1210 размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» (<http://www.pravo.gov.ru>) 28 июля 2023 г. и опубликовано в Собрании законодательства Российской Федерации 31 июля 2023 г., № 31, Часть III, ст. 6071.

Административный истец Исупова Н.С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими подпункта «в» пункта 2, подпункта «г» пункта 4 Правил в редакции Постановления № 1210, ссылаясь на то, что они противоречат пункту 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В обоснование заявленного требования указала, что оспариваемые нормативные положения были применены к ней, поскольку государственным казённым учреждением Краснодарского края «Кубанский центр государственной поддержки населения и развития финансового рынка» 21 февраля 2024 г. ей отказано в перечислении социальной выплаты на приобретение жилого помещения на основании государственного жилищного сертификата № 23-612956, выданного её супругу Исупову А.В. и ей как жителям г. Херсона и части Херсонской области, покинувшим место постоянного проживания и прибывшим в экстренном порядке на территорию Краснодарского края на постоянное место жительства. Основанием для отказа послужило то, что административный истец по состоянию на 24 февраля 2022 г. была зарегистрирована на территории Российской Федерации, что не отвечает требованиям критерия, установленного подпунктом «в» пункта 2 Правил. Полагает также, что оспариваемый в части нормативный правовой акт был применён к отношениям, возникшим до введения его в действие (до вступления в силу).

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что Правила приняты в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и не нарушают прав административного истца.

В судебном заседании представитель административного истца Перевозчикова И.В. поддержала заявленные требования.

Представители Правительства Российской Федерации Кордюкова Е.А. и Карлова Н.В., поддержав изложенную в письменных возражениях правовую позицию, просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., объяснения представителя административного истца Перевозчиковой И.В., возражения представителей Правительства Российской Федерации Кордюковой Е.А. и

Карловой Н.В., 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 заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», согласно статье 5 которого Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издаёт постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Согласно пункту 2 статьи 14 поименованного закона Правительство Российской Федерации обеспечивает в соответствии с федеральным законом обязательное социальное страхование, адресную социальную поддержку граждан, индексацию социальных пособий и иных социальных выплат.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в федеральном бюджете могут предусматриваться субсидии государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям в виде имущественного взноса Российской Федерации, правила предоставления которых устанавливаются нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации (подпункт 1 пункта 1 и пункт 4 статьи 78³).

Реализуя предоставленные законом полномочия, Правительство Российской Федерации издало Постановление № 1876, которое устанавливает правила и порядок предоставления субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации в имущество публично-правовой компании «Фонд развития территорий» для предоставления финансовой поддержки в целях финансового обеспечения мероприятий по предоставлению единовременных выплат на обзаведение имуществом и социальных выплат на приобретение жилых помещений на основании выдаваемых государственных жилищных сертификатов, подтверждающих право гражданина на социальную выплату, жителям г. Херсона и части Херсонской области, покинувшим место постоянного проживания и прибывшим в экстренном массовом порядке на иные территории на постоянное место жительства.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Постановления № 1876 и Постановления № 1210 соответствует положениям 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».

Следовательно, оспариваемый в части нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации в рамках возложенных на него федеральным законодателем полномочий. Порядок принятия и опубликования нормативных правовых актов соблюден и административным истцом под сомнение не ставится и не оспаривается.

Вопреки доводам административного истца оспариваемые предписания нормативного правового акта действующему законодательству не противоречат и его прав не нарушают в силу следующего.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации требование о предоставлении социальных выплат на приобретение жилья непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает, условия их выплаты определяются федеральным законодателем и (или) Правительством Российской Федерации в рамках их компетенции (определения от 27 мая 2010 г. № 738-О-О, от 19 октября 2010 г. № 1333-О-О, от 14 июля 2011 г. № 988-О-О, от 16 июля 2013 г. № 1195-О и др.).

Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 686 признан государственный суверенитет и независимость Херсонской области. Федеральным конституционным законом от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» Херсонская область принята в Российскую Федерацию и образован в составе Российской Федерации новый субъект – Херсонская область в соответствии с Конституцией Российской Федерации и статьёй 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в её составе нового субъекта Российской Федерации».

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 27 февраля 2020 г. № 395-О, конституционное право на жилище предполагает обязанность создания органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для его осуществления с целью предоставления жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам Российской Федерации, нуждающимся в жилище (статья 40 Конституции Российской Федерации); реализация этого права может быть обусловлена определёнными требованиями, закреплёнными в нормативных актах жилищного законодательства (определения от 9 апреля 2002 г. № 123-О, от 4 марта 2004 г. № 80-О, от 15 июля 2010 г. № 955-О-О, от 29 мая 2014 г. № 1027-О, от 27 сентября 2018 г. № 2381-О и др.).

Как видно из нормативного содержания Правил, мера социальной поддержки в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения на основании выдаваемого государственного жилищного сертификата, согласно её характеру и предназначению, направлена на оказание поддержки гражданам,

проживавшим в населённых пунктах Херсонской области, прибывшим в экстренном порядке на территорию Российской Федерации на постоянное место жительства, поскольку они не имеют иного места жительства.

Анализ изменений нормативного содержания подпункта «в» пункта 2 и подпункта «г» пункта 4 Правил с очевидностью указывают на конкретизацию адресатов получения помощи.

Таким образом, внесённые Правительством Российской Федерации в Правила дополнения, оспариваемые административным истцом, направлены на реализацию мероприятий по адресной помощи и обеспечение целевого расходования средств федерального бюджета. При этом оспариваемые положения Правил также являются частью порядка по предоставлению мер социальной поддержки, установленного в пределах компетенции Правительства Российской Федерации.

В этой связи получение жилищного сертификата само по себе не указывает на то, что лицо, которое обращается за получением уже непосредственно самой социальной выплаты на приобретение жилого помещения, освобождается от необходимости представить доказательства того, что покинуло место постоянного проживания в городе Херсоне или части Херсонской области и прибыло на территорию Российской Федерации на постоянное место жительства с февраля 2022 г. именно в экстренном порядке, а уполномоченный на принятие решения о выплате орган не может проверить соответствие данных предъявителя сертификата требованиям Правил.

Иное противоречило бы целям предоставления поддержки гражданам, утратившим жилые помещения в г. Херсоне и Херсонской области и прибывшим в экстренном порядке на территорию Российской Федерации на постоянное жительство.

Наличие постоянной регистрации по адресу, не входящему в перечень населённых пунктов Херсонской области, установленный в целях реализации положений Постановления № 1876, не предполагает вынужденной утраты места жительства, что объективно может быть выявлено даже после получения жилищного сертификата.

Также необходимо учесть, что в силу части 1 статьи 1 Жилищного кодекса Российской Федерации жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище (статья 2).

Правительство Российской Федерации, реализуя возложенные на него полномочия, вправе устанавливать круг получателей социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья, её размер, а также условия предоставления и использования.

Оспариваемые в части Правила регулируют условия предоставления и использования социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья и

не затрагивают общих положений гражданского законодательства, в том числе в части его действия во времени.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что определение действия закона во времени, в пространстве и по кругу лиц является, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации, прерогативой законодателя (определения от 22 апреля 2010 г. № 604-О-О и от 19 декабря 2017 г. № 2975-О); только законодатель вправе распространить новые нормы на юридические факты и порождённые ими правовые последствия, возникшие до введения соответствующих норм в действие, т. е. придать закону обратную силу; законодатель, реализуя своё исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений (постановление от 15 февраля 2016 г. № 3-П и др.; определения от 23 апреля 2015 г. № 821-О, от 24 апреля 2018 г. № 1104-О и др.).

Пункт 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации имеет целью обеспечение правовой определённости и стабильности законодательного регулирования в России как правовом государстве и не может расцениваться в качестве нарушающего конституционные права заявителя в аспекте, связанном с приданием обратной силы положениям закона, предусматривающим предоставление социальных выплат на приобретение жилых помещений.

Вопреки утверждениям административного истца оспариваемые в части Правила не содержат предписаний, противоречащих указанному им положению Гражданского кодекса Российской Федерации.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, по-иному регулирующих требования к кругу лиц, отличному от установленного оспариваемой нормой, при предоставлении социальных выплат на приобретение жилья, не имеется.

Поскольку оспариваемые нормативные положения не нарушают прав и законных интересов административного истца в указанных им же аспектах, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, по результатам рассмотрения административного дела согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации должно быть принято решение об отказе в удовлетворении заявленного требования.

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

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Исуповой Натальи Сергеевны о признании недействующими подпункта «в» пункта 2, подпункта «г» пункта 4 Правил предоставления финансовой поддержки субъектам Российской Федерации в целях финансового обеспечения мероприятий по предоставлению единовременных выплат на обзаведение имуществом


и социальных выплат на приобретение жилых помещений на основании выдаваемых государственных жилищных сертификатов жителям г. Херсона и части Херсонской области, покинувшим место постоянного проживания и прибывшим в экстренном порядке на иные территории Российской Федерации на постоянное место жительства, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1876 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 25 июля 2023 г. № 1210), отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов

В.С. Кириллов

С.И. Кузьмичев