



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-240

А П Е Л Л Я Ц И О Н Н О Е О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

18 сентября 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зинченко И.Н.,
Киселева А.П.,
Рудакова Е.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

с участием прокурора

Дворцова С.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Пузановой Ольги Анатольевны о признании недействующими пунктов 33, 34, 37, 49, 59 Порядка предоставления военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, и (или) членам их семей субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, а также жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма, утверждённого приказом Министра обороны Российской Федерации от 19 апреля 2023 г. № 222 «Об организации деятельности по признанию военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, и (или) членов их семей нуждающимися в жилых помещениях и предоставлению субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, а также жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма»,

по апелляционной жалобе Пузановой О.А. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2025 г. по делу № ВКАПИ25-4, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителей Министра обороны Российской Федерации Глотова И.В., Сусиной М.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Дворцова С.В., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

приказом Министра обороны Российской Федерации от 19 апреля 2023 г. № 222 «Об организации деятельности по признанию военнослужащих – граждан Российской Федерации, проходящих военную службу по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, и (или) членов их семей нуждающимися в жилых помещениях и предоставлению субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, а также жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма» (далее – Приказ) утверждён Порядок предоставления военнослужащим – гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, и (или) членам их семей субсидии для приобретения или строительства жилого помещения, а также жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма (далее – Порядок).

15 июня 2023 г. Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России), № 73847, и размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

Пункт 33 Порядка называет документы, которые граждане, состоящие на учёте, в течение десяти рабочих дней с даты получения извещения о распределении жилого помещения (далее – извещение) представляют в подразделение уполномоченного учреждения при согласии или при несогласии соответственно с предоставлением распределённого жилого помещения.

В силу пункта 34 Порядка непредставление гражданами, состоящими на учёте, документов в срок, определённый пунктом 33 Порядка, является отказом от предоставления распределённого жилого помещения.

Согласно пункту 37 Порядка гражданам, состоящим на учёте, в том числе указанным в пункте 34 настоящего Порядка, отказавшимся от предложенных жилых помещений, которые соответствуют требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, а также изъявившим желание изменить избранное место жительства, предоставляется субсидия для приобретения или строительства жилого помещения (далее – жилищная

субсидия) в соответствии с пунктом 19 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Закон о статусе военнослужащих).

Пункт 49 Порядка предусматривает, что гражданин, состоящий на учёте, указавший в заявлении о признании нуждающимся в жилом помещении форму обеспечения – предоставление жилого помещения в собственность бесплатно или по договору социального найма, при желании изменить форму обеспечения на жилищную субсидию подаёт в подразделение уполномоченного учреждения заявление об изменении формы обеспечения жилым помещением и предоставлении жилищной субсидии (далее – заявление об изменении формы обеспечения) (рекомендуемый образец приведён в приложении № 5 к Порядку) с приложением копии договора об открытии банковского счёта либо иного документа из банка, в котором у него открыт банковский счёт, содержащего информацию о реквизитах банковского счёта и его принадлежности указанному лицу.

Заявление об изменении формы обеспечения подписывается гражданином, состоящим на учёте, и всеми совершеннолетними членами его семьи (за несовершеннолетних и (или) недееспособных членов семьи заявление подписывается их законными представителями).

В соответствии с пунктом 59 Порядка в случае непредставления гражданами, состоящими на учёте, копии договора банковского счёта либо иного документа из банка, в котором у них открыт банковский счёт, содержащего информацию о реквизитах банковского счёта и его принадлежности указанным лицам, жилищная субсидия подлежит перечислению:

1) военнослужащим – на банковский счёт, на который осуществляется выплата денежного довольствия;

2) гражданам, уволенным с военной службы, лицам, указанным в пункте 3¹ статьи 24 Закона о статусе военнослужащих – на банковский счёт, на который Министерством обороны Российской Федерации (далее – Минобороны России) осуществляется перечисление пенсии либо иных выплат.

Реквизиты указанных банковских счетов самостоятельно запрашиваются подразделением уполномоченного учреждения в финансовых органах, осуществляющих перечисление денежного довольствия военнослужащим и пенсии гражданам, уволенным с военной службы, и указываются в решении о предоставлении жилищной субсидии.

Пузанова О.А., проходившая военную службу по контракту с сентября 1994 г. по февраль 2019 г. и состоящая на учёте нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых для постоянного проживания, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением о признании недействующими пунктов 33, 34, 37, 49, 59 Порядка, ссылаясь на их противоречие статьям 15 и 23 Закона о статусе военнослужащих.

В обоснование административного иска Пузанова О.А. указала, что Порядок препятствует проверке предоставляемого жилого помещения на

предмет его соответствия жилищному законодательству, поскольку оспариваемыми нормами под отказом от предоставления распределённого жилого помещения понимается не только несогласие гражданина на получение жилого помещения, но и непредставление им в течение десяти рабочих дней с даты получения извещения согласия с предоставлением распределённого жилого помещения с приложением соответствующих документов.

Пузанова О.А. также полагает, что оспариваемые положения Порядка предусматривают возможность принудительного изменения формы жилищного обеспечения со стороны Минобороны России и принудительное перечисление жилищной субсидии на банковские счета граждан, не предназначенные для размещения целевых бюджетных денежных средств для реализации жилищных прав бывших и действующих военнослужащих, что нарушает права лиц, состоящих на жилищном учёте. Кроме того, пункт 59 Порядка, предусматривая возможность принудительного предоставления жилищной субсидии, не соответствует целям её введения как дополнительной формы жилищного обеспечения, лишает военнослужащих права на предоставление жилого помещения по договору социального найма. Порядок в оспариваемой части не отвечает требованиям определённости, ясности и недвусмысленности текста нормативных правовых актов, которые вытекают из положений Конституции Российской Федерации. Из его содержания не усматривается, каким требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, должно соответствовать предложенное жилое помещение для принятия решения о согласии с его предоставлением.

Представитель Министра обороны Российской Федерации и представитель Минюста России в письменных возражениях на административный иск указали, что Приказ издан в установленном законом порядке, утверждён полномочным должностным лицом – Министром обороны Российской Федерации в пределах его компетенции, оспариваемые положения соответствуют актам большей юридической силы, прав и законных интересов административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления Пузановой О.А. отказано.

Пузанова О.А., не согласившись с таким решением, подала апелляционную жалобу и дополнение к ней, в которой просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении заявленного требования. Ссылается на то, что обжалуемое решение вынесено судом при существенном нарушении норм материального и процессуального права, что привело к неправомерному отказу в удовлетворении административного иска. Из апелляционной жалобы следует, что положениям Порядка фактически придана обратная сила, так как они распространяются на правоотношения, возникшие до его издания; Порядок в оспариваемой части не отвечает требованиям определённости, ясности и недвусмысленности текста нормативных правовых актов; выводы суда о законности оспариваемых правовых норм основаны на произвольном толковании пункта 19 статьи 15 Закона о статусе военнослужащих. Пункт 59

Порядка, предусматривающий возможность использования персональных данных военнослужащих без их согласия, противоречит требованиям Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Выводы суда о законности пункта 34 Порядка, допускающего такую форму отказа от предоставляемого жилого помещения, как непредставление согласия на получение жилого помещения, противоречит части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, допускающей ограничение прав и свобод человека в целях защиты прав и законных интересов других лиц лишь на основании федерального закона.

В возражениях на апелляционную жалобу представитель Министерства обороны Российской Федерации указал, что выводы суда, изложенные в решении, соответствуют обстоятельствам дела, суд первой инстанции верно применил нормы материального и процессуального права; доводы апелляционной жалобы не содержат оснований для отмены или изменения обжалуемого решения суда первой инстанции.

Минюст России в письменном отзыве поддержал правовую позицию по данному административному делу, изложенную в отзыве на административное исковое заявление от 14 мая 2025 г. № 01-50896/25 (т. 1, л. д. 145–151), просил рассмотреть апелляционную жалобу в отсутствие его представителя.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Закона 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 данным федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счёт средств федерального бюджета.

В соответствии с абзацами 3 и 12 приведённой выше нормы жилищное обеспечение военнослужащих и членов их семей осуществляется в форме предоставления жилищной субсидии либо жилых помещений, находящихся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма.

При этом в силу абзаца девятнадцатого данного пункта порядок организации деятельности по принятию граждан, указанных в абзацах третьем и двенадцатом данного пункта, на учёт в качестве нуждающихся в жилых помещениях, порядок ведения учёта граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и проверки оснований, дающих право состоять на данном учёте 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.

Согласно пункту 1 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» (далее – Положение), Минобороны России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооружённых Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций.

Минобороны России осуществляет самостоятельно на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; осуществляет управление и распоряжение жилищным фондом, закреплённым за Минобороны России; осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Министр обороны издаёт приказы, директивы, положения, наставления, инструкции, уставы и иные нормативные (правовые, нормативные правовые) акты; решает вопросы обеспечения прав военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооружённых Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, предоставления им социальных гарантий и компенсаций (подпункты 2, 68 пункта 7, подпункты 7, 30 пункта 10 Положения).

С учётом изложенного суд правильно исходил из того, что Порядок утверждён полномочным должностным лицом – Министром обороны Российской Федерации в пределах его компетенции с соблюдением формы и порядка введения в действие.

Проанализировав содержание части 2 статьи 15, части 1 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации, статей 15 и 23 Закона о статусе военнослужащих, суд первой инстанции пришёл к верному выводу о том, что жилищное обеспечение военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, принятых на учёт нуждающихся в жилых помещениях, осуществляется в порядке очерёдности посредством предоставления жилищной субсидии либо жилого помещения, отвечающего требованиям

законодательства, а в случае отказа указанных лиц от предложенного жилого помещения или изменения избранного места жительства – только путём предоставления жилищной субсидии. Отказ от жилого помещения, которое не соответствует требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, не влечёт за собой изменение формы жилищного обеспечения на предоставление жилищной субсидии. Аналогичные по своему содержанию предписания содержат оспариваемые административным истцом пункты 33, 34 и 37 Порядка.

Данные нормы регламентируют правовые последствия, возникающие в связи с добровольным отказом, в том числе и в случаях отсутствия выраженного волеизъявления об этом, состоящих на учёте граждан от предложенного им жилого помещения, отвечающего требованиям законодательства. При этом установление в пункте 33 Порядка срока для принятия решения о согласии или несогласии с предоставляемым распределённым жилым помещением направлено на своевременное обеспечение жильём лиц, признанных нуждающимися в жилом помещении, и прав административного истца не нарушает.

Указание в пункте 34 Порядка на то, что формой отказа граждан, состоящих на жилищном учёте, от предоставления распределённого жилого помещения является непредставление ими необходимых документов в установленный срок, вопреки утверждению административного истца, какому-либо нормативному правовому акту большей юридической силы в сфере организации деятельности по предоставлению жилых помещений в собственность бесплатно или по договору социального найма не противоречит.

Представление в подразделение уполномоченного учреждения согласия или несогласия с предоставлением распределённого жилого помещения в рассматриваемом случае является правом, а не обязанностью гражданина. В связи с чем отсутствие согласия или отказа фактически является выражением волеизъявления лица о нежелании вступать в соответствующие правоотношения. Такое правовое регулирование обусловлено необходимостью эффективного осуществления уполномоченными государством органами функций по предоставлению военнослужащим социальных гарантий в жилищной сфере и соблюдения прав военнослужащих, принятых на учёт нуждающихся в жилых помещениях, которые не могут претендовать на распределение им жилого помещения до принятия решения в отношении его лицами, принятыми на жилищный учёт ранее.

Пункт 19 статьи 15 Закона о статусе военнослужащих, устанавливающий, что военнослужащим – гражданам, проходящим военную службу по контракту, признанным нуждающимися в жилых помещениях, гражданам, уволенным с военной службы, состоящим на учёте в качестве нуждающихся в жилых помещениях в федеральном органе исполнительной власти или федеральном государственном органе, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, отказавшимся от предложенного жилого помещения, расположенного по месту военной службы или по избранному месту жительства, которое соответствует требованиям, установленным

законодательством Российской Федерации, а также изъявившим желание изменить ранее избранное место жительства, предоставляется жилищная субсидия, закрепляет дополнительные гарантии военнослужащих в сфере их жилищного обеспечения и направлен на устранение правовой неопределённости жилищных прав военнослужащих.

Учитывая, что реализация военнослужащими своих жилищных прав за счёт государственного жилищного фонда носит добровольный (заявительный) характер, а также императивное указание в пункте 19 статьи 15 Закона о статусе военнослужащих на обеспечение военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, жильём в форме предоставления жилищной субсидии при их отказе от распределённого жилого помещения, установленное пунктами 49, 59 Порядка правило о том, что в случае непредставления гражданами, состоящими на жилищном учёте, информации о реквизитах банковского счёта и его принадлежности указанным лицам для предоставления жилищной субсидии она подлежит перечислению на банковский счёт, на который осуществляется выплата денежного довольствия, или на банковский счёт, на который Минобороны России осуществляется перечисление пенсии либо иных выплат, направлено на реализацию прав граждан на предоставление жилищной субсидии в отсутствие иной информации об их банковских счетах и также не противоречит требованиям федерального законодательства, в том числе Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», на нарушение которого Пузанова О.А. указывает в апелляционной жалобе, не ссылаясь при этом на конкретные статьи данного закона.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает в качестве основания для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (пункт 1 части 2 статьи 215).

Отказывая Пузановой О.А. в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции правильно исходил из того, что по данному административному делу такое основание для признания пунктов 33, 34, 37, 49, 59 Порядка недействующими отсутствует. Оспариваемые положения не содержат каких-либо требований, отличных от предписаний федерального законодательства в рассматриваемой сфере, изложены понятным и доступным образом, отвечают критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы.

В апелляционной жалобе дополнительно оспариваются положения пунктов 61–63 Порядка, однако предметом рассмотрения в суде первой инстанции данные правовые нормы не являлись.

При рассмотрении административных дел в порядке абстрактного нормоконтроля судом не устанавливаются и не исследуются фактические обстоятельства, относящиеся к конкретной ситуации (спору) и не связанные с решением вопроса о соответствии оспариваемого акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В связи с этим обстоятельства, связанные с принятием решения об обеспечении

Пузановой О.А. жилищной субсидией, на которые она ссылается в административном исковом заявлении и апелляционной жалобе, не могут свидетельствовать о незаконности оспариваемых норм Порядка.

Вопреки утверждениям административного истца при проверке законности оспариваемых норм судом правильно истолкованы положения Жилищного кодекса Российской Федерации и Закона о статусе военнослужащих, все доводы Пузановой О.А., имеющие правовое значение для рассмотрения и разрешения данного административного дела, получили надлежащую оценку суда.

Учитывая изложенное, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что решение суда первой инстанции вынесено с соблюдением норм процессуального права и при правильном применении норм материального права.

Предусмотренные статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основания для отмены обжалуемого решения в апелляционном порядке отсутствуют.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Пузановой Ольги Анатольевны – без удовлетворения.

Председательствующий

И.Н. Зинченко

Члены коллегии

А.П. Киселев

Е.В. Рудаков