



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ25-275

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

21 октября 2025 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего  
членов коллегии

при секретаре  
с участием прокурора

Зайцева В.Ю.,  
Зинченко И.Н.,  
Шамова А.В.  
Иванове В.Н.  
Клевцовой Е.А.

рассмотрела 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 октября 2022 г. № 1876,

по апелляционной жалобе Исуповой Н.С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2025 г. по делу № АКПИ25-244, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца Перевозчиковой И.В., поддержавшей апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Карловой Н.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

## установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 21 октября 2022 г. № 1876 (далее – Постановление № 1876) утвердило 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 – Правила).

Нормативный правовой акт 22 октября 2022 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и 31 октября 2022 г. опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 44.

Согласно подпункту «в» пункта 2 Правил, введенному постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июля 2023 г. № 1210 (далее – Постановление № 1210), 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 приведенное 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».

Как следует из подпункта «г» пункта 4 Правил (в редакции Постановления № 1210) устанавливаемый нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации порядок реализации мероприятий, направленных на оказание поддержки гражданам, указанным в пункте 2 данных правил, предусматривает рассмотрение заявлений граждан в течение 10 рабочих дней, а в случае, предусмотренном пунктом 5 названных 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, путем направления запросов в государственные органы, осуществляющие регистрационный учет граждан по месту жительства на территории Российской Федерации, в иные органы государственной власти.

Постановление № 1210 28 июля 2023 г. размещено на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и 31 июля 2023 г. опубликовано в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 31.

Исупова Н.С. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском, в котором просила признать недействующими подпункт «в» пункта 2, подпункт «г» пункта 4 Правил (в редакции Постановления № 1210) со дня их принятия. В обоснование заявления ссылалась на противоречие данных положений пункту 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В административном исковом заявлении указано, что оспариваемые нормы были применены к Исуповой Н.С., поскольку государственным казенным учреждением Краснодарского края «Кубанский центр государственной поддержки населения и развития финансового рынка» 21 февраля 2024 г. административному истцу отказано в перечислении социальной выплаты на приобретение жилого помещения в соответствии с государственным жилищным сертификатом, выданным 7 июня 2023 г. ее супругу Исупову А.В. и ей как жителям г. Херсона и части Херсонской области, покинувшим место постоянно проживания и прибывшим в экстренном порядке на территорию Краснодарского края на постоянное место жительства. Основанием для отказа послужило то, что Исупова Н.С. по состоянию на 24 февраля 2022 г. была зарегистрирована по месту жительства на территории Российской Федерации, то есть не отвечала критерию, установленному подпунктом «в» пункта 2 Правил.

Кроме того, административный истец полагала, что оспариваемые положения были применены к отношениям, возникшим до введения их в действие (до вступления в силу).

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, пояснив в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных ему полномочий, в оспариваемой части соответствуют действующему законодательству и прав административного истца не нарушают.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2025 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Исупова Н.С., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права и направить административное дело на новое рассмотрение. Полагает, что судом первой инстанции не дана надлежащая оценка обстоятельствам дела.

По мнению административного истца, наличие постоянной регистрации по адресу, не входящему в перечень населенных пунктов Херсонской области, установленный в целях реализации положений Постановления № 1876, не является доказательством наличия места жительства для отказа в выдаче гражданину государственного жилищного сертификата, поскольку регистрация на территории Российской Федерации

носит уведомительный характер и сама по себе не порождает права на приобретение жилья. Отказ в выдаче указанного сертификата из-за регистрации на территории Российской Федерации противоречит целям предоставления социальной поддержки гражданам, утратившим жилые помещения в г. Херсоне и Херсонской области и прибывшим в экстренном порядке на иные территории Российской Федерации.

В письменном отзыве на апелляционную жалобу Правительство Российской Федерации просит в ее удовлетворении отказать, считая решение суда первой инстанции законным и обоснованным, вынесенным при правильном применении норм материального права и с соблюдением норм процессуального права.

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

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Отказывая Исуповой Н.С. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «в» пункта 2, подпункта «г» пункта 4 Правил недействующими отсутствует.

С учетом положений статьи 5, пункта 2 статьи 14 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», подпункта 1 пункта 1, пункта 4 статьи 78<sup>3</sup> Бюджетного кодекса Российской Федерации, Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 736 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» в обжалуемом решении правомерно отмечено, что Постановление № 1876 и Постановление № 1210 изданы Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий с соблюдением порядка принятия, введения в действие и опубликования.

Постановлением № 1876 установлены правила и порядок предоставления субсидии из федерального бюджета в виде имущественного взноса Российской Федерации в имущество публично-правовой компании «Фонд развития территорий» (далее также – Фонд) 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 порядке на иные территории Российской Федерации на постоянное место жительства, а также определены правила

предоставления Фондом финансовой поддержки бюджетам субъектов Российской Федерации за счет средств Фонда в целях финансового обеспечения указанных мероприятий.

Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 2022 г. № 686 признаны государственный суверенитет и независимость Херсонской области. В соответствии с 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 на основании Конституции Российской Федерации и статьи 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в составе Российской Федерации образован новый субъект – Херсонская область.

Из содержания Правил усматривается, что мера социальной поддержки в виде социальной выплаты на приобретение жилого помещения на основании выдаваемого государственного жилищного сертификата направлена на оказание поддержки гражданам, проживавшим в населенных пунктах Херсонской области и прибывшим после 24 февраля 2022 г. в экстренном порядке на иные территории Российской Федерации на постоянное место жительства, поскольку они не имеют другого места жительства.

Оспариваемыми положениями установлены определенные критерии, которым должны отвечать граждане для получения социальной выплаты на приобретение жилого помещения, а также предусмотрена проверка уполномоченными органами субъекта Российской Федерации представляемых гражданами сведений, подтверждающих их соответствие данным критериям. Внесенные Правительством Российской Федерации в Правила изменения и дополнения, с которыми выражает несогласие административный истец, направлены на конкретизацию адресатов получения помощи и обеспечение целевого расходования средств федерального бюджета и не могут рассматриваться как противоречащие нормативным правовым актам большей юридической силы.

Такое правовое регулирование согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которой 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.).

Таким образом, Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе определять порядок предоставления гражданам мер социальной поддержки, в том числе устанавливать круг получателей

социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья, ее размер, а также условия предоставления и использования.

Как правильно указано в обжалуемом решении, получение жилищного сертификата само по себе не означает, что лицо, которое обращается за получением уже непосредственно социальной выплаты на приобретение жилого помещения, освобождается от необходимости представить доказательства того, что покинуло место постоянного проживания в г. Херсоне или части Херсонской области и прибыло на территорию Российской Федерации на постоянное место жительства после 24 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 части Херсонской области и прибывшим в экстренном порядке на иные территории Российской Федерации на постоянное место жительства.

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

Приведенные выводы также согласуются с иными положениями оспариваемого в части нормативного правового акта.

Так, подпунктом «м» пункта 4 Правил (введен Постановлением № 1210) предусмотрено, что порядок реализации мероприятий, направленных на оказание поддержки гражданам, устанавливаемый нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, должен содержать порядок принятия решения об отмене ранее принятого решения о предоставлении гражданину единовременных выплат на обзаведение имуществом и (или) социальных выплат до их перечисления, в том числе в случае выявления несоответствия критериям, указанным в пункте 2 Правил, или требованиям, предусмотренным подпунктом «б» пункта 4 Правил, а также в случае выявления указанного несоответствия уполномоченным органом иного субъекта Российской Федерации.

В пункте 5<sup>2</sup> Правил (введен Постановлением № 1210) закреплено, что коллегиальный орган, образованный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, вправе принимать решения об отмене ранее принятого уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации решения о предоставлении единовременных выплат на обзаведение имуществом и (или) социальных выплат до их перечисления или об отказе в предоставлении указанных выплат в случаях выявления у гражданина отсутствия права на получение социальных выплат или наличия права на получение социальных выплат в меньшем размере.

Следовательно, после получения государственного жилищного сертификата у гражданина возникает право на подачу заявления о предоставлении социальной выплаты на приобретение жилого помещения, в

ходе рассмотрения которого он повторно проверяется на соответствие критериям, установленным Правилами. В случае выявления у гражданина отсутствия права на получение социальной выплаты принимается решение об отказе в предоставлении ему указанной выплаты.

Судом первой инстанции правомерно отклонен довод административного истца о противоречии подпункта «в» пункта 2, подпункта «г» пункта 4 Правил (в редакции Постановления № 1210) пункту 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации.

В соответствии с названной нормой акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения их в действие. Действие закона распространяется на отношения, возникшие до введения его в действие, только в случаях, когда это прямо предусмотрено законом.

Оспариваемый в части нормативный правовой акт регулирует условия предоставления и использования социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья и не затрагивает общих положений гражданского законодательства, в том числе касающихся его действия во времени. В связи с этим правильным является вывод суда первой инстанции о том, что подпункт «в» пункта 2, подпункт «г» пункта 4 Правил не содержат предписаний, вступающих в противоречие с пунктом 1 статьи 4 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Федерального закона или иного нормативного правового акта большей юридической силы, которые бы по-другому регулировали вопросы, связанные с предоставлением социальных выплат на приобретение жилого помещения 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, не имеется.

Довод апелляционной жалобы о том, что наличие постоянной регистрации по адресу, не входящему в перечень населенных пунктов Херсонской области, установленный в целях реализации положений Постановления № 1876, не является доказательством наличия места жительства для отказа в выдаче гражданину государственного жилищного сертификата и предоставлении социальной выплаты на приобретение жилого помещения, является несостоятельным.

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (далее – Закон № 5242-1) обязывает граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (часть 2 статьи 3).

При этом действующее законодательство не содержит запрета на использование института регистрации граждан при предоставлении адресной социальной помощи.

Исходя из оспариваемых положений мероприятия, направленные на оказание поддержки гражданам, реализуются в отношении граждан, которые

по состоянию на 24 февраля 2022 г. не были зарегистрированы именно по месту жительства на территории Российской Федерации.

Законом № 5242-І под местом жительства понимается жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства (статья 2).

Таким образом, регистрация по месту жительства на территории Российской Федерации предполагает наличие у гражданина жилого помещения, в котором он постоянно или преимущественно проживает на предусмотренных законом основаниях и, следовательно, указывает на отсутствие у него права на получение государственного жилищного сертификата и предоставление социальной выплаты в соответствии с Правилами.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемых положений Правил подробно мотивированы и соответствуют действующему законодательству. Оснований с ними не согласиться у Апелляционной коллегии не имеется.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «в» пункта 2, подпункт «г» пункта 4 Правил не противоречат, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Исуповой Н.С. в удовлетворении заявленного требования.

Обжалуемое судебное решение вынесено с соблюдением норм процессуального права. Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

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

**определила:**

решение Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2025 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Исуповой Натальи Сергеевны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

А.В. Шамов