



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-19

РЕШЕНИЕ ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

25 марта 2026 г.

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

Кириллова В.С.,

Бугакова О.А.,

Корнелюк Е.С.

при секретаре

Вознесенской Н.Г.,

с участием прокурора

Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Вопиловой Оксаны Владимировны, действующей в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего В [REDACTED] [REDACTED] и В [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] о признании недействующим подпункта «б» пункта 7 Правил учёта военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, а также военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054 утверждены Правила учёта военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, а также военнослужащих и

сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства (далее также – Правила). Нормативный правовой акт опубликован 14 сентября 1998 г. в Собрании законодательства Российской Федерации, № 37, ст. 4627, и 19 сентября 1998 г. в «Российской газете», № 180.

Согласно подпункту «б» пункта 7 Правил основанием признания граждан нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий является наличие жилой площади на одного члена семьи ниже предела социальной нормы общей площади жилого помещения, устанавливаемого законодательством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вопилова О.В., действующая в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего В [REDACTED] [REDACTED] обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском (с учётом уточнения административных исковых требований) о признании недействующим подпункта «б» пункта 7 Правил, ссылаясь на то, что указанное положение противоречит части 1 статьи 31, пункту 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, статье 19 Конституции Российской Федерации как по буквальному смыслу так и по смыслу придаваемому ему правоприменительной практикой, в деле заявителей, с момента вступления его в противоречие с 1 марта 2005 г. (вступления в законную силу Жилищного кодекса Российской Федерации на территории Российской Федерации).

По мнению административных истцов, оспариваемое положение является неопределённым, вызывает неоднозначное толкование, поскольку устанавливает критерий нуждаемости на основе жилой площади, принадлежащей всем членам семьи, независимо от их совместного проживания в принадлежащем собственнику жилом помещении, тем самым препятствует реализации права на обеспечение жилым помещением согласно пункту 14 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

В обоснование заявленного требования административные истцы указывают, что решением районного суда, поддержанным вышестоящими судебными инстанциями, отказано в удовлетворении исковых требований В [REDACTED] [REDACTED] ранее проходившего военную службу по контракту, о признании незаконным отказа в предоставлении субсидии для приобретения жилого помещения.

Министерство обороны Российской Федерации, уполномоченное представлять интересы Правительства Российской Федерации, в письменных возражениях указало, что оспариваемый нормативный правовой акт издан в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, оспариваемое положение соответствует действующему законодательству и не нарушает прав административных истцов.

В судебное заседание административные истцы, извещённые о времени и месте судебного заседания надлежащим образом, не явились, просили рассмотреть дело в их отсутствие.

В судебном заседании представители Правительства Российской Федерации Глотов И.В. и Виноградов П.А. возражали против удовлетворения административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Кириллова В.С., обсудив доводы административных истцов, выслушав возражения представителей Правительства Российской Федерации Глотова И.В. и Виноградова П.А., проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования 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).

В силу поименованного федерального закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционного права граждан на социальное обеспечение, способствует развитию системы социальной защиты, включая социальное обеспечение (статья 14); обеспечивает предоставление социальных гарантий военнослужащим и иным лицам, привлекаемым в соответствии с федеральными законами к обороне страны или обеспечению безопасности государства (статья 24).

На момент принятия Правил аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации были предусмотрены статьями 16, 20 и 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Определяя права, свободы, обязанности и ответственность военнослужащих, а также основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей, Федеральный закон «О статусе военнослужащих» в абзаце первом пункта 1 статьи 15 закрепляет, что 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 этим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счёт средств федерального бюджета.

На основании приведённых законоположений Правительство Российской Федерации утвердило Правила, которыми установило единый порядок постановки на очередь нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, а также военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, подлежащих увольнению с военной службы, службы в органах внутренних дел и Государственной противопожарной службы, граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку, службы в органах внутренних дел и Государственной противопожарной службы, и членов их семей, имеющих в соответствии с законодательством Российской Федерации право на получение жилья, построенного (приобретённого) за счёт средств федерального бюджета.

Процедура издания, введения в действие и опубликования Правил 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, Правила изданы Правительством Российской Федерации во исполнение возложенных на него федеральным законодателем полномочий в пределах предоставленной компетенции. Порядок принятия и опубликования нормативного правового акта соблюден и не оспаривается административным истцом.

Данные обстоятельства ранее также установлены вступившими в законную силу решениями Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2003 г. № ВКПИ03-100, от 18 декабря 2017 г. № ВКАПИ17-35, от 21 марта 2018 г. № ВКАПИ18-8, от 16 апреля 2024 г. № АКПИ24-51.

Доводы административных истцов о противоречии подпункта «б» пункта 7 Правил части 1 статьи 31, пункту 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации являются несостоятельными, поскольку основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Жилищное обеспечение военнослужащих ввиду их особого правового статуса исходя из задач, принципов организации и функционирования военной службы осуществляется на основе специального законодательства.

Основания и порядок обеспечения военнослужащих жильём регулируются как нормами Федерального закона «О статусе военнослужащих», так и нормами Жилищного кодекса Российской Федерации и принятых в соответствии с указанным кодексом других федеральных законов, а также изданными в соответствии с ними указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (федеральных

государственных органов), принятыми законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Гарантированное статьёй 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» право военнослужащих и совместно проживающих с ними членов их семей на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления денежных средств за счёт средств федерального бюджета на приобретение или строительство жилых помещений либо предоставления жилых помещений должно реализовываться в порядке и на условиях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с абзацами пятым – десятым пункта 5 статьи 2 Федерального закона «О статусе военнослужащих» к членам семей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, на которых распространяются указанные социальные гарантии, компенсации, если иное не установлено данным федеральным законом, другими федеральными законами, относятся: супруга (супруг); несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети, достигшие возраста 18 лет и завершившие обучение по образовательным программам основного общего или среднего общего образования в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, на период до 1 сентября года, в котором завершено указанное обучение, а также дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в образовательных организациях по очной форме обучения; лица, находящиеся на иждивении военнослужащих.

Согласно пункту 1 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащим – гражданам, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 года (за исключением курсантов военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования), и проживающим совместно с ними членам их семей, признанным нуждающимися в жилых помещениях, федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, либо уполномоченными ими органом или учреждением предоставляются субсидия для приобретения или строительства жилого помещения либо жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом либо уполномоченными ими органом или учреждением – по избранному месту жительства в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными статьёй 15¹ названного федерального закона (абзац третий).

Военнослужащие-граждане, в том числе обеспеченные в качестве членов семей других военнослужащих или иных граждан жилыми помещениями либо

денежными средствами на приобретение или строительство жилых помещений до поступления указанных военнослужащих-граждан на военную службу по контракту либо после заключения контракта о прохождении военной службы, федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, либо уполномоченными ими органом или учреждением признаются нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, предусмотренным статьёй 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, в порядке, утверждаемом Правительством Российской Федерации, и обеспечиваются жилыми помещениями либо денежными средствами на приобретение или строительство жилых помещений в соответствии с поименованным федеральным законом (абзац тринадцатый).

В силу пункта 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации гражданами, нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются являющиеся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учётной нормы.

Частью 2 статьи 51 указанного кодекса установлено, что при наличии у гражданина и (или) членов его семьи нескольких жилых помещений, занимаемых по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования и (или) принадлежащих им на праве собственности, определение уровня обеспеченности общей площадью жилого помещения осуществляется исходя из суммарной общей площади всех указанных жилых помещений.

Таким образом, положения пункта 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации обязывают определять нуждаемость гражданина и членов его семьи в жилых помещениях исходя из обеспеченности общей площадью жилого помещения, приходящейся на каждого члена семьи, что в полной мере согласуется с содержанием подпункта «б» пункта 7 Правил.

В свою очередь, статья 31 Жилищного кодекса Российской Федерации определяет круг лиц, признаваемых членами семьи собственника жилого помещения, их право пользования жилым помещением и указывает на совместное проживание как элемент жилищного правоотношения, то есть регулирует отношения пользования конкретным жилым помещением.

Жилищный кодекс Российской Федерации в статье 31 устанавливает права и обязанности граждан, проживающих совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении, а в статье 51 – основания признания нуждаемости граждан в жилом помещении, включая члена (членов) семьи военнослужащего.

Отсутствие в оспариваемой норме Правил указания на совместное проживание не свидетельствует о её противоречии Жилищному кодексу Российской Федерации.

Следовательно, оспариваемое положение Правил, направленное на соблюдение принципа справедливости и баланса законных интересов конкретного гражданина и иных лиц, а также государства и имеющее целью гарантировать право отдельной категории граждан на обеспечение жилыми помещениями, соответствует положениям нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу.

Положения Жилищного кодекса Российской Федерации и Правил, устанавливающие критерии нуждаемости в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий, направлены на обеспечение гарантий в жилищной сфере для военнослужащих и членов их семей, которые реально нуждаются в соответствующих мерах поддержки, и сами по себе не могут нарушать права административных истцов в указанных ими аспектах.

Довод административных истцов о неконституционности оспариваемого положения Правил не может быть проверен Верховным Судом Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля, поскольку проверка нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Полномочиями по осуществлению такой проверки Верховный Суд Российской Федерации не наделён.

Оспариваемое предписание изложено понятным и доступным образом, отвечает критериям правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы, не допускает неоднозначного толкования при его применении, а потому не может расцениваться как нарушающее права административных истцов.

Как следует из содержания административного искового заявления, требование административных истцов о признании недействующим подпункта «б» пункта 7 Правил фактически сводится к их несогласию с конкретными действиями и решениями должностных лиц, связанных с отказом В [] [] в предоставлении субсидии для приобретения жилого помещения как военнослужащему, подлежащему увольнению, а также с состоявшимися судебными актами по его различным искам.

Вместе с тем проверка законности и обоснованности действий и решений должностных лиц, судебных постановлений по конкретным делам, включая правильное применение норм права относительно установленных и доказанных обстоятельств дела, не входит в предмет настоящего административного дела.

Из представленных административными истцами материалов также не усматривается, что применение на практике оспариваемого нормативного положения не соответствует истолкованию данного нормативного правового акта, выявленного судом.

Доводы административных истцов, по существу, сводятся к несогласию с действующим правовым регулированием, а также к отстаиванию позиции о внесении целесообразных, с их точки зрения, изменений в действующее регулирование в части необходимости регламентации иного порядка признания граждан нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий, что не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Учитывая, что подпункт «б» пункта 7 Правил не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает права, свободы и законные интересы административных истцов, 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 Вопиловой Оксаны Владимировны, действующей в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего В [REDACTED] и В [REDACTED] [REDACTED] о признании недействующим подпункта «б» пункта 7 Правил учёта военнослужащих, подлежащих увольнению с военной службы, и граждан, уволенных с военной службы в запас или в отставку и службы в органах внутренних дел, а также военнослужащих и сотрудников Государственной противопожарной службы, нуждающихся в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054, 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

В.С. Кириллов

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации

О.А. Бугаков

Е.С. Корнелюк