



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-78 /

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

4 июня 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Горчаковой Е.В.,
Зинченко И.Н.

при секретаре
с участием прокурора

Иванове В.Н.
Докучаевой Е.Н.

рассмотрела в закрытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Быкова Владимира Ивановича об оспаривании пункта 10 Правил предоставления в 2024–2026 годах субсидий из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины, и граждан, проживающих в населенных пунктах, которые подверглись или подвергаются таким обстрелам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2023 г. № 2402,

по апелляционной жалобе Быкова В.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2026 г. по делу № АКПИ25-963, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей административного истца Балугеой Е.М. и Воробьевой Д.Н., поддержавших апелляционную жалобу, представителя Правительства Российской Федерации Карловой Н.В., возражавшей против доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора

Генеральной прокуратуры Российской Федерации Докучаевой Е.Н., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 29 декабря 2023 г. № 2402 (далее – Постановление) утвердило Правила предоставления в 2024–2026 годах субсидий из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины, и граждан, проживающих в населенных пунктах, которые подверглись или подвергаются таким обстрелам (далее – Правила).

Нормативный правовой акт действует в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 18 марта 2025 г. № 321, от 23 декабря 2025 г. № 2100.

Правила устанавливают условия и порядок предоставления в 2024–2026 годах субсидий из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины (далее также – обстрелы), и граждан, проживающих в населенных пунктах, которые подверглись или подвергаются обстрелам (далее соответственно – мероприятия, субсидии), а также возмещения понесенных бюджетами субъектов Российской Федерации расходов, направленных на реализацию мероприятий (пункт 1).

В пункте 10 Правил закреплено, что мероприятия реализуются однократно в отношении одного утраченного и (или) поврежденного жилого помещения граждан, указанных в подпунктах «а» – «д» пункта 9 данных правил, в размере, равном общей площади такого утраченного и (или) поврежденного жилого помещения, в том числе путем приобретения и (или) строительства нескольких жилых помещений.

Быков В.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать пункт 10 Правил не действующим в части, ограничивающей предоставление

мер социальной поддержки выплатой денежной компенсации лишь за одно утраченное жилое помещение, а также просил обязать Правительство Российской Федерации принять новый нормативный правовой акт, заменяющий оспариваемое положение и предусматривающий предоставление мер социальной поддержки гражданам, утратившим несколько жилых помещений в результате обстрелов, исходя из фактического количества утраченных жилых помещений при условии их утраты в результате чрезвычайной ситуации.

В обоснование заявленных требований административный истец ссылаясь на то, что пункт 10 Правил в оспариваемой части не соответствует Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Закон № 68-ФЗ), носит дискриминационный характер, не отвечает критерию правовой определенности, допуская неоднозначное толкование при его применении, нарушает права граждан, утративших два или более жилых помещений в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины. Кроме того, Постановление в нарушение части 7 статьи 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (далее – Федеральный конституционный закон о Правительстве Российской Федерации) не опубликовано на официальном сайте Правительства Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В административном исковом заявлении указано, что Быкову В.И. на праве собственности принадлежали два жилых дома в пос. [REDACTED], [REDACTED] области, физически разрушенных в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины. Суды Курской области трактуют оспариваемое положение как норму, императивно устанавливающую, что в случае утраты более одного жилого помещения право на выплату возникает в отношении лишь одного утраченного жилого помещения, в связи с чем признаются недействительными решения уполномоченных органов о предоставлении выплаты за второе жилое помещение. С учетом того, что соответствующими органами изначально принимались решения о предоставлении гражданам, утратившим жилые помещения вследствие обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины, выплат за каждое утраченное жилое помещение, содержание пункта 10 Правил, по мнению административного истца, препятствует его единообразному толкованию и применению.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, пояснив в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных полномочий с соблюдением установленного порядка, а оспариваемая норма соответствует действующему законодательству, прав административного истца не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления административному истцу отказано.

В апелляционной жалобе Быков В.И., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить, как незаконное, и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Ссылается на то, что в обжалуемом судебном акте не указано, каким федеральным законом порядок выделения из федерального бюджета субсидий, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда, бюджетам субъектов Российской Федерации отнесен к служебной тайне; судом первой инстанции не приняты во внимание положения части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Административный истец утверждает, что в нарушение части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и разъяснений, приведенных в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», суд первой инстанции не дал надлежащей правовой оценки его доводу о правовой неопределенности пункта 10 Правил в оспариваемой части.

В жалобе также указано, что оспариваемая норма носит дискриминационный характер, поскольку ставит граждан, проживающих в Курской области и утративших жилые помещения в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины, в неравное положение с гражданами, проживающими в других субъектах Российской Федерации и утратившими жилые помещения в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом административный истец ссылается на Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению реализации мер социальной поддержки граждан, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в результате террористических актов и (или) при пресечении террористических актов правомерными действиями, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2019 г. № 1327 (далее – Правила № 1327), не содержащие каких-либо ограничений по

предоставлению мер социальной поддержки гражданам лишь за одно утраченное жилое помещение.

По мнению Быкова В.И., при рассмотрении данного административного дела суд первой инстанции ошибочно применил нормы статьи 2 Жилищного кодекса 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 Быкову В.И. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания пункта 10 Правил не действующим в оспариваемой части отсутствует.

Статьей 5 Федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации предусмотрено, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (части 1, 2).

Пунктом 2 статьи 14 названного закона к полномочиям Правительства Российской Федерации отнесено в том числе обеспечение в соответствии с федеральным законом адресной социальной поддержки граждан.

В силу статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации в расходной части бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (за исключением бюджетов государственных внебюджетных фондов) предусматривается создание резервных фондов исполнительных органов государственной власти (местных администраций) – резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервных фондов высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации, резервных фондов местных администраций. Средства таких фондов направляются на финансовое обеспечение непредвиденных расходов, в том числе на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других

чрезвычайных ситуаций, а также на иные мероприятия, предусмотренные порядком, указанным в пункте 6 данной статьи (пункты 1, 4).

В пункте 6 статьи 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации закреплено, что порядок использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, резервного фонда высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, резервного фонда местной администрации, предусмотренных в составе федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, устанавливается соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

С учетом изложенного в обжалуемом решении верно указано, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в рамках реализации возложенных на него федеральным законодателем полномочий.

Довод административного истца, содержащийся также в апелляционной жалобе, о том, что Постановление не имеет юридической силы, так как не было официально опубликовано, ошибочен.

Частями 4, 7 статьи 5 Федерального конституционного закона о Правительстве Российской Федерации определено, что акты Правительства Российской Федерации подписываются Председателем Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

В соответствии с пунктом 1 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» (далее – Указ № 763) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания (пункт 6 Указа № 763).

Пункт 3 Перечня сведений конфиденциального характера, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188, к сведениям конфиденциального характера относит служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна).

Как видно из материалов административного дела, Постановление подписано Председателем Правительства Российской Федерации, содержит служебную информацию ограниченного распространения, определяющую условия и порядок выделения из федерального бюджета субсидий, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, в связи с чем имеет гриф «Для служебного пользования» и не подлежит опубликованию в соответствии с требованиями пункта 1 Указа № 763.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый в части нормативный правовой акт издан Правительством Российской Федерации с соблюдением порядка введения его в действие.

Ссылка в апелляционной жалобе на противоречие Постановления части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации судом апелляционной инстанции не принимается, так как проверка конституционности нормативных актов Правительства Российской Федерации в силу пункта «а» части 2, пунктов «а», «б» части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации, подпункта «а» пункта 1, пунктов 3, 3¹ части 1 статьи 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Определяя основные начала жилищного законодательства, Жилищный кодекс Российской Федерации в части 1 статьи 1 закрепил, что оно основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища.

Как следует из статьи 2 данного кодекса, органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений.

Статья 18 Закона № 68-ФЗ наделяет граждан Российской Федерации правом на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций (пункт 1).

При этом данный федеральный закон не конкретизирует условия и объем подлежащего возмещению ущерба, закрепляя в пункте 2 названной

выше статьи, что порядок и условия, виды и размеры компенсаций и социальных гарантий, предоставляемых гражданам Российской Федерации в соответствии с пунктами 1, 1¹ этой статьи, устанавливаются законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В свою очередь, Правила определяют условия и порядок предоставления бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению реализации мер социальной поддержки (выплат на приобретение или строительство жилых помещений, осуществление капитального ремонта поврежденных жилых помещений) гражданам, жилые помещения которых утрачены и (или) повреждены в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины.

Оспариваемая норма предусматривает в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации предоставление бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий исходя из однократной реализации мероприятия в отношении одного утраченного и (или) поврежденного жилого помещения и не регулирует порядок и условия предоставления мер социальной поддержки (выплат на приобретение или строительство жилых помещений, осуществление капитального ремонта поврежденных жилых помещений), которые согласно пункту 16 Правил устанавливаются непосредственно высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации.

Положения Правил направлены на реализацию норм бюджетного законодательства Российской Федерации, связанных с порядком использования бюджетных ассигнований резервного фонда Правительства Российской Федерации, а софинансируемые мероприятия не являются обязательством по полному возмещению ущерба, причиненного имуществу граждан вследствие чрезвычайных ситуаций, в связи с чем закрепленное в оспариваемом пункте условие софинансирования (мероприятие реализуется однократно в отношении одного утраченного и (или) поврежденного жилого помещения) не может рассматриваться как противоречащее нормам Закона № 68-ФЗ.

Довод апелляционной жалобы о том, что пункт 10 Правил носит дискриминационный характер, поскольку ставит граждан, проживающих в Курской области и утративших жилые помещения в результате обстрелов со стороны вооруженных формирований Украины, в неравное положение с гражданами, проживающими в других субъектах Российской Федерации и утратившими жилые помещения в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, является несостоятельным.

Действие оспариваемого в части нормативного правового акта не ограничено конкретными субъектами Российской Федерации (в частности, Курской областью). Критерием отбора субъектов Российской Федерации является введение режима (среднего уровня реагирования) на территориях

субъектов Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756». Распределение субсидий между субъектами Российской Федерации утверждается актом Правительства Российской Федерации (пункты 3, 5 Правил).

Ссылка административного истца в обоснование приведенного довода на Правила № 1327, не содержащие, по его мнению, каких-либо ограничений по предоставлению мер социальной поддержки гражданам лишь за одно утраченное жилое помещение, не свидетельствует о незаконности обжалуемого решения.

Оспариваемый в части нормативный правовой акт и Правила № 1327 являются актами равной юридической силы. Кроме того, указанные правила содержат в пункте 8 норму, аналогичную оспариваемому положению, предусматривающую, что мероприятия реализуются однократно в отношении одного утраченного жилого помещения или поврежденного жилого помещения в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, факта совершения террористического акта и (или) пресечения террористического акта правомерными действиями.

Необходимо также отметить, что согласно части 3 статьи 48 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

С утверждением административного истца о правовой неопределенности оспариваемого положения согласиться нельзя, поскольку его содержание отвечает критериям ясности, недвусмысленности, не допускает произвольного толкования. Из пункта 10 Правил прямо следует, что субсидия предоставляется исходя из однократной реализации мероприятия в отношении одного утраченного и (или) поврежденного жилого помещения. Оснований считать, что данная норма носит неопределенный характер, не имеется.

Доводы как административного искового заявления, так и апелляционной жалобы сводятся, по существу, к несогласию с действующим правовым регулированием в рассматриваемой сфере и к необходимости иной регламентации отношений, связанных с условиями и порядком предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов

Российской Федерации в указанных в Правилах целях. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Предусмотренное частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основание для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование отсутствует.

Обжалуемое решение должным образом мотивировано, основано на должном анализе норм действующего законодательства, в нем отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для данного дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а его содержание с учетом особенностей рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов отвечает требованиям статей 180 и 215 названного кодекса.

Установив, что какому-либо федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, пункт 10 Правил в оспариваемой части не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал Быкову В.И. в удовлетворении заявленных требований.

Обжалуемое судебное решение вынесено при правильном применении норм материального права и 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 4 февраля 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Быкова Владимира Ивановича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

И.Н. Зинченко