



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-107

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

23 июня 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Александрова В.Н.,
Вавиловой Т.Ю.

при секретаре

Нестеровой Д.Г.

с участием прокурора

Слободина С.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Вопиловой Оксаны Владимировны, действующей в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего В [REDACTED] М [REDACTED] Н [REDACTED], и Вопилова Николая Николаевича о признании недействующим подпункта «б» пункта 7 Правил учета 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, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 г. № 1054,

по апелляционной жалобе Вопилова Н.Н. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 25 марта 2026 г. по делу № АКПИ26-19, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителей Правительства Российской Федерации Александровой В.В. и Глотова И.В., возражавших против

доводов апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Правительство Российской Федерации постановлением от 6 сентября 1998 г. № 1054 утвердило Правила учета 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 – Правила).

Нормативный правовой акт опубликован 14 сентября 1998 г. в «Собрании законодательства Российской Федерации» № 37 и 19 сентября 1998 г. в «Российской газете» № 180.

Подпунктом «б» пункта 7 Правил предусмотрено, что одним из оснований 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] М.Н., Вопилов Н.Н. обратились в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском с заявлением, в котором с учетом уточнения требований просили признать недействующим подпункт «б» пункта 7 Правил. В обоснование заявления ссылались на то, что оспариваемое положение противоречит статье 19 Конституции Российской Федерации, части 1 статьи 31, пункту 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации как по буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, является неопределенным, поскольку устанавливает критерий нуждаемости на основе жилой площади, принадлежащей всем членам семьи, независимо от их совместного проживания в принадлежащем собственнику жилом помещении, тем самым препятствуя реализации права на обеспечение жилым помещением по пункту 14 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Закон о статусе военнослужащих).

В административном иском заявлении указано, что решением районного суда, поддержанным вышестоящими судебными инстанциями, отклонены иски требования Вопилова Н.Н., ранее проходившего военную службу по контракту, о признании незаконным отказа в предоставлении субсидии для приобретения жилого помещения.

Правительство Российской Федерации административный иск не признало, пояснив в письменных возражениях, что Правила приняты в пределах предоставленных ему полномочий, а оспариваемая норма соответствует действующему законодательству, прав и законных интересов административных истцов не нарушает.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 25 марта 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления административным истцам отказано.

В апелляционной жалобе и дополнениях к ней Вопилов Н.Н., не соглашаясь с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска ввиду неприменения судом первой инстанции закона, подлежащего применению, неправильного истолкования закона, применения закона, не подлежащего применению, а также в связи с неправильным определением обстоятельств, имеющих значение для административного дела.

Административный истец ссылается на то, что в силу абзаца тринадцатого пункта 1 статьи 15 Закона о статусе военнослужащих военнослужащие признаются нуждающимися в жилых помещениях по основаниям, предусмотренным статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации. Правительство Российской Федерации не наделено полномочиями устанавливать иные (дополнительные или альтернативные) основания признания военнослужащих нуждающимися в жилых помещениях.

Как указано в жалобе, подпункт «б» пункта 7 Правил допускает учет жилой площади, принадлежащей любому лицу, формально отнесенному к членам семьи военнослужащего, без указания на необходимость совместного проживания, что не соответствует части 1 статьи 31, пункту 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации. Приведенные законоположения, применяемые во взаимной связи, предполагают, что нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, признаются граждане, являющиеся собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения, к которым относятся проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника, обеспеченные общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы. Таким образом, критерий совместного проживания членов семьи с собственником жилого помещения (в том числе применительно к членам семьи военнослужащего) является обязательным при определении нормы общей площади жилого помещения на одного члена семьи.

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

Административные истцы Вопилов Н.Н. и Вопилова О.В., извещенные о месте и времени судебного заседания в установленном законом порядке, в суд апелляционной инстанции не явились.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и дополнений к ней, 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 административным истцам в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что по настоящему административному делу такое основание для признания подпункта «б» пункта 7 Правил недействующим отсутствует.

Надлежащим образом проанализировав положения статей 16, 20, 23 ранее действовавшего Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», частей 1, 2 статьи 5, пункта 1 статьи 14, пункта 5 статьи 24 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», абзаца первого пункта 1 статьи 15 Закона о статусе военнослужащих, а также 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», суд первой инстанции правомерно указал в обжалуемом решении, что Правила утверждены Правительством Российской Федерации в рамках предоставленных ему федеральным законодателем полномочий, с соблюдением порядка принятия, опубликования и введения в действие.

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.

Основания и порядок обеспечения военнослужащих жилыми помещениями регулируются как нормами Закона о статусе военнослужащих, так и нормами Жилищного кодекса Российской Федерации, принятыми в соответствии с указанным кодексом другими федеральными законами, 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.

Частью 4 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что Правительство Российской Федерации вправе издавать

постановления, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения, на основании и во исполнение этого кодекса, других федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

Гарантированное статьей 15 Закона о статусе военнослужащих право военнослужащих и совместно проживающих с ними членов их семей на обеспечение жилыми помещениями в форме предоставления денежных средств за счет 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, что следует из пункта 1 данной статьи.

К таким нормативным правовым актам относятся в том числе Правила, которые устанавливают 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 (приобретенного) за счет средств федерального бюджета (пункт 1 названных правил).

В пункте 7 Правил определены основания признания указанной категории граждан нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий, к числу которых подпунктом «б» данного пункта отнесено 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.

В соответствии с пунктом 5 статьи 2 Закона о статусе военнослужащих к членам семей военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, на которых распространяются социальные гарантии, компенсации, предусмотренные этим законом, если иное не установлено названным 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.

В силу абзаца тринадцатого пункта 1 статьи 15 Закона о статусе военнослужащих 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 статьей 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.

В пункте 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации закреплено, что 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 учетной нормы.

Как правильно указано в обжалуемом решении, приведенное законоположение обязывает 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.

Утверждение в апелляционной жалобе о том, что при определении нуждаемости граждан в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий оспариваемая норма допускает учет жилой площади, принадлежащей любому лицу, формально отнесенному к членам семьи военнослужащего, без указания на необходимость их совместного проживания и тем самым вступает в противоречие с частью 1 статьи 31, пунктом 2 части 1 статьи 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, применяемыми во взаимной связи, является несостоятельным.

Часть 1 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации определяет круг лиц, признаваемых членами семьи собственника жилого помещения (проживающие совместно с данным собственником в принадлежащем ему жилом помещении его супруг, а также дети и родители данного собственника; другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы и в исключительных случаях иные граждане могут быть признаны членами семьи собственника, если они вселены собственником в качестве членов своей семьи), пунктом 2 части 1 статьи 51 названного кодекса предусмотрено одно из оснований признания граждан нуждающимися в жилых помещениях,

предоставляемых по договорам социального найма, в том числе применительно к военнослужащим и членам их семей.

Как уже отмечалось выше, основания и порядок обеспечения военнослужащих жильем регулируются как нормами Закона о статусе военнослужащих (статьи 15, 23), так и нормами Жилищного кодекса Российской Федерации (глава 7), а также иными изданными в соответствии с ними нормативными правовыми актами, включая постановления Правительства Российской Федерации.

Таким образом, само по себе отсутствие в подпункте «б» пункта 7 Правил указания на совместное проживание военнослужащих и членов их семей не свидетельствует о его противоречии положениям Жилищного кодекса Российской Федерации или другим нормативным правовым актам большей юридической силы.

Оспариваемая норма Правил направлена на соблюдение принципа справедливости и баланса законных интересов конкретного гражданина и иных лиц, а также государства, на обеспечение гарантий в жилищной сфере для военнослужащих и членов их семей, которые в действительности нуждаются в соответствующих мерах поддержки (получение жилых помещений или улучшение жилищных условий), и не может рассматриваться как нарушающая права административных истцов в указанном ими аспекте.

Доводы апелляционной жалобы о неприменении судом первой инстанции закона, подлежащего применению, неправильном истолковании закона, применении закона, не подлежащего применению, а также о неправильном определении обстоятельств, имеющих значение для административного дела, подлежат отклонению, поскольку сводятся к несогласию с действиями и решениями должностных лиц, касающимися отказа в признании Вopiлова Н.Н. нуждающимся в получении жилого помещения как военнослужащего, подлежащего увольнению, и с судебными актами, состоявшимися по его искам об оспаривании указанных действий (решений).

Между тем при рассмотрении настоящего административного дела в порядке абстрактного нормоконтроля Верховный Суд Российской Федерации не вправе осуществлять проверку законности и обоснованности таких действий и решений, судебных постановлений, в том числе в части правильности применения соответствующими должностными лицами и судами тех или иных норм права.

Вопросы, связанные с определением нуждаемости военнослужащего и членов его семьи в получении жилого помещения, обеспеченностью общей площадью жилого помещения, приходящейся на каждого члена семьи, требуют установления, исследования и оценки фактических обстоятельств, относящихся к конкретной ситуации, что не входит в компетенцию Верховного Суда Российской Федерации по данному административному делу, в рамках рассмотрения которого проверяется законность оспариваемого предписания нормативного правового акта Правительства Российской Федерации (абстрактный нормоконтроль).

Следует отметить, что в обжалуемом решении отражены все юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для настоящего дела, указанные в части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (в том числе нарушены ли права, свободы и законные интересы административных истцов, а также соответствие оспариваемого положения нормативным правовым актам большей юридической силы), а его содержание с учетом особенностей рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов отвечает требованиям статей 180 и 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Ссылка в апелляционной жалобе на то, что судом первой инстанции было необоснованно отклонено ходатайство Вопилова Н.Н. о привлечении к участию в судебном процессе специалиста для разъяснения норм жилищного законодательства, не свидетельствует о незаконности вынесенного решения. В целях разрешения вопросов, связанных с установлением содержания положений нормативного правового акта, норм иностранного права, технических норм, суд вправе привлечь к участию в процессе специалиста, консультация которого не относится к доказательствам по административному делу (часть 2 статьи 50, пункт 6 части 3 статьи 135, статья 169 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). В данном случае для правильного установления содержания каких-либо норм права, подлежащих применению по настоящему административному делу, привлечения специалиста к участию в процессе не требовалось.

Суд первой инстанции принял решение с учетом правовых норм, регулирующих рассматриваемые отношения, при правильном их толковании. Выводы суда о законности оспариваемого предписания Правил подробно мотивированны и соответствуют действующему законодательству, а также не противоречат каким-либо правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации и обзорам судебной практики, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации.

Установив, что федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, подпункт «б» пункта 7 Правил не противоречит, суд первой инстанции правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отказал административным истцам 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 25 марта 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Вопилова Николая Николаевича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

В.Н. Александров

Т.Ю. Вавиличева