



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ23-421

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

24 июля 2023 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе

судьи Верховного Суда

Российской Федерации

при секретаре

с участием прокурора

Нефедова О.Н.

Буринской А.А.

Русакова И.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Штановой Людмилы Евгеньевны о признании частично недействующими пунктов 25 и 27 Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1037/пр/857,

установил:

приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1037/пр/857 (далее также – Приказ) утверждены Методические рекомендации по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 (далее также – Методические рекомендации).

Пунктом 25 Методических рекомендаций рекомендовано учитывать, что гражданин, пользующийся несколькими жилыми помещениями по основаниям, указанным в пунктах 3 и 5 Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением

Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 (далее – Правила № 761), может претендовать на субсидию для оплаты жилого помещения, в котором он зарегистрирован по месту жительства.

Пунктом 27 Методических рекомендаций рекомендовано учитывать, что возможность предоставления субсидий гражданам по месту их временного пребывания Правилами № 761 не предусмотрена.

Штанова Л.Е. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующими приведенных пунктов в той части, в которой они ограничивают ее право на получение субсидии, предусмотренной жилищным законодательством Российской Федерации, ссылаясь на их противоречие части 2 статьи 40 Конституции Российской Федерации, статье 159 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее также – ЖК РФ), статье 20 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее также – ГК РФ), статьям 2 и 3 Закона 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).

В обоснование своего требования административный истец указала, что является собственником жилого помещения в г. [REDACTED], где зарегистрирована по месту пребывания сроком на 5 лет. Данное жилое помещение является для нее местом постоянного жительства в правовом смысле, придаваемом данному понятию статьей 20 ГК РФ, статьей 159 ЖК РФ и статьей 3 Закона № 5242-1. По месту постоянной регистрации субсидий она не получает. Решением Ленинского районного суда г. Чебоксары ей отказано в удовлетворении исковых требований к казенному учреждению Чувашской Республики «Центр предоставления мер социальной поддержки» о возложении обязанности по предоставлению субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в жилом помещении по месту временного пребывания со ссылкой на оспариваемые пункты Методических рекомендаций.

Административные ответчики Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее также – Минтруд России) и Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее также – Минстрой России) в письменных возражениях на административный иск просили отказать в удовлетворении заявленного требования, указав, что Методические рекомендации не являются нормативным правовым актом, носят рекомендательный характер, не содержат в себе обязательных для исполнения органами государственной власти, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц, направлены на оказание методической помощи уполномоченным органам власти и реализацию предусмотренного частью 1 статьи 159 ЖК РФ права на предоставление субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в порядке, утвержденном Правительством Российской Федерации. Оспариваемые административным истцом пункты 25 и 27 Методических рекомендаций ни по своему буквальному смыслу, ни по их толкованию не противоречат

нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушают права административного истца.

Заинтересованное лицо Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в письменном отзыве на административный иск указало, что вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2021 г. № АКПИ21-346 установлено, что Приказ издан уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при реализации предоставленных им полномочий, Методические рекомендации имеют рекомендательный характер, не содержат правовых норм, затрагивающих права и обязанности человека и гражданина, и поэтому не подлежали государственной регистрации.

В судебном заседании представитель административного истца адвокат Татанов Е.Л. поддержал заявленное требование, просил его удовлетворить.

Представитель Минстроя России Кордюкова Е.А., представитель Минтруда России Ерохина Ю.В. в судебном заседании просили отказать в удовлетворении заявленного требования по доводам, изложенным в письменных возражениях.

Минюст России письменно заявил ходатайство о рассмотрении административного дела без участия своего представителя.

Выслушав представителей сторон, изучив доводы заинтересованного лица, проверив оспариваемые положения на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Русакова И.В., полагавшего необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Компетенция Минтруда России и Минстроя России по принятию Методических указаний проверена решением Верховного Суда Российской Федерации от 13 июля 2021 г. № АКПИ21-346, оставленным без изменения апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 7 октября 2021 г. № АПЛ21-352. Судом установлено, что Методические рекомендации изданы уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при реализации предоставленных им полномочий, разработаны в соответствии с ЖК РФ, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» и утвержденными им Правилами № 761, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для оказания методической помощи органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления, уполномоченным устанавливать размеры региональных и местных стандартов и финансировать

расходы на предоставление субсидий, а также уполномоченным органам, предоставляющим гражданам субсидии и обеспечивающим их перечисление (выплату, вручение) в соответствии с порядком перечисления (выплаты, вручения) гражданам субсидий. Какого-либо нового правового регулирования данный акт не вводит, а также он не изменяет и не прекращает действия нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемые правоотношения.

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Приведенных выше оснований по данному административному делу не имеется.

Субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее – субсидии) согласно части 1 статьи 159 ЖК РФ предоставляются гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера регионального стандарта нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, устанавливаемого по правилам части 6 этой статьи, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи.

Частью 2 статьи 159 ЖК РФ к гражданам, имеющим право на субсидии, отнесены пользователи жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов, наниматели по договорам найма жилых помещений частного жилищного фонда, члены жилищных кооперативов, собственники жилых помещений. Аналогичный перечень установлен пунктом 3 Правил № 761.

Пунктом 8 Правил № 761 установлено, что для получения субсидии граждане, указанные в пункте 3 этих правил, и члены семей граждан, указанных в пункте 5 данных правил (далее – заявители), или лица, уполномоченные ими на основании доверенности, оформленной в соответствии с законодательством Российской Федерации, представляют в уполномоченный орган по месту постоянного жительства заявление о предоставлении субсидии с указанием всех членов семьи и степени родства и приложением документов и указанием сведений в заявлении о документах, подтверждающих правовые основания владения и пользования заявителем жилым помещением, в котором он зарегистрирован по месту постоянного жительства, – в случае, если заявитель является нанимателем жилого помещения по договору найма в

частном жилищном фонде, членом жилищного, жилищно-строительного кооператива или иного специализированного потребительского кооператива (подпункт «а»).

В силу подпункта «а» пункта 8¹ Правил № 761 уполномоченные органы получают на основании межведомственных запросов, в том числе в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного информационного взаимодействия, необходимые для принятия решения о предоставлении субсидии сведения о документах, подтверждающих правовые основания владения и пользования заявителем жилым помещением, в котором он зарегистрирован по месту постоянного жительства, – в случае, если заявитель является пользователем жилого помещения государственного или муниципального жилищных фондов, а также собственником жилого помещения.

Гражданам и (или) членам их семьи, имеющим право на субсидии в соответствии с пунктами 2, 3 и 5 Правил № 761, предоставляется одна субсидия на жилое помещение, в котором они проживают (пункт 41 Правил № 761).

Пунктом 24 Методических рекомендаций указано, что субсидия предоставляется по месту жительства заявителя с учетом особенностей, установленных подпунктом «а» пункта 8 Правил № 761 для заявителя, проходящего военную службу по контракту. Подтверждением места жительства заявителя является его регистрация по месту жительства в соответствии с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 (далее – Правила № 713).

Под местом жительства Правила № 713 понимают жилой дом, квартиру, комнату, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайму), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства (абзац второй пункта 3).

Под местом пребывания Правила № 713 понимают место, где гражданин временно проживает, – гостиницу, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристскую базу, медицинскую организацию или иное подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина (абзац первый пункта 3).

Приведенные в пунктах 25 и 27 Методических рекомендаций рекомендации о необходимости учитывать, что гражданин, пользующийся несколькими жилыми помещениями по основаниям, указанным в пунктах 3 и 5 Правил № 761, может претендовать на субсидию для оплаты жилого помещения, в котором он зарегистрирован по месту жительства, а также что

возможность предоставления субсидий гражданам по месту их временного пребывания Правилами № 761 не предусмотрена, непосредственно вытекают из приведенных положений Правил № 761, какого-либо нового правового регулирования данные рекомендации не устанавливают.

Доводы административного истца о противоречии оспариваемых положений части 2 статьи 40 Конституции Российской Федерации, статье 159 ЖК РФ, статье 20 ГК РФ, статьям 2 и 3 Закона № 5242-І являются необоснованными.

Субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является одной из мер по реализации гарантий социальной защиты граждан. Регулируя отношения в сфере предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, Жилищный кодекс Российской Федерации в части 7 статьи 159 предусматривает, что порядок определения размера субсидий и порядок их предоставления, перечень прилагаемых к заявлению документов, условия приостановки и прекращения предоставления субсидий, порядок определения состава семьи получателя субсидии и исчисления совокупного дохода такой семьи, а также особенности предоставления субсидий отдельным категориям граждан устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Во исполнение полномочий, предоставленных федеральным законодателем, постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761 утверждены Правила № 761.

Гражданский кодекс Российской Федерации признает местом жительства гражданина место, где он постоянно или преимущественно проживает (пункт 1 статьи 20). Согласно Жилищному кодексу Российской Федерации граждане, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством (часть 4 статьи 1).

В разделе II Правил № 761 установлен перечень документов, которые заявители представляют с заявлением о предоставлении субсидии.

Предусмотренное подпунктом «а» пункта 8 Правил № 761 требование представить копии документов, подтверждающих правовые основания владения и пользования заявителем жилым помещением, в котором гражданин зарегистрирован по месту постоянного жительства, соответствует действующему законодательству, что подтверждено решением Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2015 г. № АКПИ15-1074.

Регулируя отношения по регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства, Закон № 5242-І обязывает граждан Российской Федерации регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (статья 3). Согласно данному закону местом жительства является 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).

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 28 июня 2018 г. № 1583-О указал, что Конституция Российской Федерации, в соответствии с целями социального государства (статья 7, часть 1) гарантируя каждому социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом (статья 39, часть 1), вместе с тем не устанавливает конкретные способы и объемы социальной защиты, предоставляемой тем или иным категориям граждан. Разрешение этих вопросов отнесено к компетенции законодателя, который располагает достаточно широкой дискрецией при определении организационно-правовых форм и механизмов реализации социальной защиты, включая социальную поддержку, и вправе осуществлять выбор тех или иных мер социальной защиты, определять круг получателей, порядок и условия их предоставления. Предусмотренная статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг является одной из мер по реализации гарантий социальной защиты. Условия предоставления этой субсидии, закрепленные законодателем в том числе в части 5 названной статьи и детализированные в подзаконном нормативном акте, не могут расцениваться как нарушающие конституционные права и свободы заявителя.

При указанных обстоятельствах оснований для удовлетворения административного иска, предусмотренных пунктом 1 части 2 статьи 215, пунктом 2 части 5 статьи 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, не имеется.

Руководствуясь статьями 175–180, 215, 217¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Штановой Людмилы Евгеньевны о признании частично недействующими пунктов 25 и 27 Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761, утвержденных приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации и Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1037/пр/857, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



О.Н. Нефедов