



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 41-КАД21-29-К4

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

2 марта 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе  
председательствующего Зинченко И.Н.,  
судей Горчаковой Е.В. и Нефедова О.Н.  
рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалоб Орехова Александра Владимировича на решение Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону от 18 сентября 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 2 декабря 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 25 мая 2021 года по административному делу № 2а-2679/2020 по административному исковому заявлению Орехова А.В. о признании незаконным решения Федерального государственного казённого учреждения «Южное региональное управление жилищного обеспечения» Министерства обороны Российской Федерации (далее – ФГКУ «Югрегiónжилъё») от 27 марта 2020 года № 18 об отказе в принятии на учёт нуждающихся в жилых помещениях.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Орехов А.В. с 15 января 1987 года проходил службу в Вооружённых Силах Российской Федерации; 27 декабря 1996 года обратился к командиру войсковой части 11787 с рапортом о постановке его с семьёй (жена и дочь) на очередь на улучшение жилищных условий.

На основании ордера от 1 апреля 1997 года № [REDACTED], выданного КЭЧ Новочеркасского района КСК военного округа Министерства обороны Российской Федерации, Орехов А.В. с супругой и дочерью заняли однокомнатную квартиру [REDACTED] в доме [REDACTED] военного городка [REDACTED] города [REDACTED] области.

По состоянию на 4 января 2001 года Орехов А.В. был включён в список нуждающихся в жилой площади военнослужащих войсковой части 11787.

12 ноября 2007 года Ореховым А.В. подан рапорт об обмене указанной выше квартиры на двухкомнатную квартиру, расположенную в этом же доме.

14 ноября 2007 года с Ореховым А.В. заключён договор найма служебного помещения, на основании которого ему вместе с супругой и дочерью предоставлено жилое помещение, состоящее из двух комнат в квартире общей площадью 53,96 кв. м, относящееся к государственной собственности и закреплённое за Министерством обороны Российской Федерации, расположенное по адресу: г. [REDACTED].

Приказом командующего 4-й армией военно-воздушных сил и противовоздушной обороны от 27 февраля 2009 года в связи с организационно-штатными мероприятиями майор Орехов А.В. досрочно уволен с военной службы с зачислением в запас.

20 февраля 2020 года Орехов А.В. обратился в ФГКУ «Югрегiónжилъ» с заявлением о принятии его на учёт нуждающихся в жилом помещении, предоставляемом по договору социального найма, по избранному месту жительства – г. [REDACTED] край, в удовлетворении которого отказано решением от 27 марта 2020 года ввиду отсутствия документов, подтверждающих признание Орехова А.В. нуждающимся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма.

Орехов А.В., считая решение неправильным, обратился в суд с административным иском о признании его незаконным, о возложении на ФГКУ «Югрегiónжилъ» обязанности восстановить его в едином реестре военнослужащих, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями.

Решением Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону от 18 сентября 2020 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 2 декабря 2020 года, административный иск Орехова А.В. оставлен без удовлетворения.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 25 мая 2021 года названные судебные акты оставлены без изменения.

В поступившей в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе Орехов А.В. просит принятые по делу судебные акты отменить, административный иск удовлетворить.

В связи с необходимостью проверки доводов настоящей кассационной жалобы по запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 8 ноября 2021 года дело истребовано, определением от 24 января 2022 года

кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия считает, что судами допущены такого рода нарушения.

Согласно пункту 1 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (далее – Закон о статусе военнослужащих) 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 данным федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счёт средств федерального бюджета.

Военнослужащим – гражданам, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями и признанным нуждающимися в жилых помещениях в соответствии со статьёй 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, по достижении общей продолжительности военной службы 20 лет и более, а при увольнении с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более предоставляются жилые помещения, находящиеся в федеральной собственности, по выбору указанных граждан в собственность бесплатно на основании решения федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба, или по договору социального найма с указанным федеральным органом исполнительной власти по избранному постоянному месту жительства и в соответствии с нормами предоставления площади жилого помещения, предусмотренными статьёй 15<sup>1</sup> названного федерального закона.

В силу пункта 2 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооружённых Силах Российской Федерации, утверждённой приказом Министра обороны Российской Федерации от 15 февраля 2000 года № 80 (далее – Инструкция), военнослужащим, заключившим контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 года, и совместно проживающим с ними членам их семей на первые пять лет военной службы предоставляются служебные жилые помещения или общежития. При продолжении военной службы свыше указанных сроков им предоставляются жилые помещения на общих основаниях.

Учёт военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий), осуществляется жилищными комиссиями воинских частей и довольствующими КЭЧ районов по спискам очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) с одновременным заведением на военнослужащего карточки учёта жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, и внесением содержащейся в ней информации в автоматизированную систему учёта военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий) (пункт 26 Инструкции).

Военнослужащие включаются в списки очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) на основании решений жилищных комиссий, оформляемых протоколом и утверждаемых командирами воинских частей (пункт 28 Инструкции).

Учёт военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий), ведётся исходя из времени принятия их на учёт по единому списку, из которого одновременно в отдельные списки включаются военнослужащие, имеющие право на первоочередное и внеочередное получение жилых помещений (пункт 29 Инструкции).

Пунктом 30 Инструкции определено, что ежегодно с 1 по 30 января КЭЧ района проводит перерегистрацию военнослужащих, состоящих на учёте нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий). В случаях, если на военнослужащих, включённых в указанные списки, отсутствует информация в автоматизированной системе учёта военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий), на каждого из них дополнительно жилищной комиссией воинской части прилагается карточка учёта жилых помещений, предоставляемых военнослужащему.

Отказывая в удовлетворении требований Орехова А.В., суды исходили из того, что на дату подачи в ФГКУ «Югрегионжильё» заявления административный истец утратил статус военнослужащего, документы, подтверждающие принятие его на учёт нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, в период прохождения им военной службы, в материалах дела отсутствуют, следовательно, оснований для удовлетворения заявленных требований не имеется.

Суд апелляционной инстанции, оставляя без изменения судебное решение, не признал рапорт истца о постановке на учёт на улучшение жилищных условий и список нуждающихся в жилой площади военнослужащих войсковой части 11787 подтверждением принятия Орехова А.В. на учёт нуждающихся в жилых помещениях.

Между тем судами не учтено следующее.

Как следует из материалов дела, общая продолжительность военной службы Орехова А.В. составляет более 22 лет, на основании поданного им рапорта решением КЭЧ Новочеркасского района КСК военного округа Министерства обороны Российской Федерации он поставлен на учёт на

улучшение жилищных условий с составом семьи 3 человека, с 1996 года по настоящее время проживает в служебном жилом помещении.

Разрешая дело, суды не учли разъяснения, содержащиеся в пункте 24 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», согласно которым доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Указанный принцип выражается в том числе в принятии предусмотренных упомянутым кодексом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8, 12 статьи 226, часть 1 статьи 306).

Исходя из положений статей 70, 84, 176, 178 и 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации выводы суда о фактах, имеющих значение для дела, не должны носить общий характер, их следует мотивированно излагать в судебном решении со ссылками на нормативные правовые акты и доказательства, отвечающие требованиям относимости и допустимости (статьи 59–61). В противном случае искажаются задачи и смысл административного судопроизводства, установленные статьёй 3 названного кодекса.

Несмотря на приведённые выше процессуальные требования суды меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу не приняли, в целях правильного разрешения дела карточки учёта жилых помещений, предоставляемых военнослужащему, а также решения жилищной комиссии о включении истца в списки очередников на получение жилых помещений (улучшение жилищных условий) и о снятии с учёта нуждающихся в получении жилых помещений (улучшении жилищных условий) по месту прохождения военной службы не истребовали, причины отсутствия информации в отношении Орехова А.В. в автоматизированной системе учёта военнослужащих, нуждающихся в получении жилых помещений, не выясняли.

Статьёй 23 Закона о статусе военнослужащих предусмотрено, что военнослужащие – граждане, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, без их согласия не могут быть уволены с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями без предоставления им жилых помещений; при желании получить жилые помещения не по месту увольнения с военной службы они обеспечиваются жилыми помещениями по избранному месту постоянного жительства в порядке, предусмотренном пунктом 14 статьи 15 данного федерального закона.

В соответствии с пунктом 14 статьи 15 поименованного выше закона обеспечение жилым помещением военнослужащих – граждан, имеющих общую продолжительность военной службы 10 лет и более, при увольнении с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями и членов их семей при перемене места жительства осуществляется федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, за счёт средств федерального бюджета на строительство и приобретение жилого помещения, в том числе путём выдачи государственных жилищных сертификатов.

Правилами 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, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 1998 года № 1054 (далее – Правила), установлено, что нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий в избранном постоянном месте жительства за счёт средств федерального бюджета признаются граждане, проходившие военную службу по контракту в Вооружённых Силах Российской Федерации, уволенные с военной службы в запас, оставшиеся проживать по прежнему месту службы до получения жилья в избранном постоянном месте жительства, имеющие общую продолжительность военной службы 10 лет и более в календарном исчислении, в связи с организационно-штатными мероприятиями (подпункт «а» пункта 6).

Основанием признания граждан нуждающимися в получении жилых помещений или улучшении жилищных условий является проживание на служебной жилой площади (подпункт «ж» пункта 7 Правил).

Пунктом 4 Инструкции определено, что военнослужащим, обеспечиваемым на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, при увольнении с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями при общей продолжительности военной службы 10 лет и более предоставляются в собственность жилые помещения по избранному постоянному месту жительства в порядке, определяемом федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

В пункте 13 Правил установлено, что в год увольнения с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями военнослужащие подают рапорт по команде с просьбой ходатайствовать перед органами местного самоуправления избранного ими постоянного места жительства о постановке на очередь на получение жилых помещений или улучшение жилищных условий.

Согласно подпункту «б» пункта 14 статьи 34 Положения о порядке прохождения военной службы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 года № 1237, перед представлением военнослужащего, проходящего военную службу по

контракту, к увольнению с военной службы с ним проводится индивидуальная беседа, содержание которой отражается в листе беседы, подписываемом увольняемым с военной службы военнослужащим и проводившим беседу должностным лицом, приобщается к личному делу военнослужащего.

В силу статьи 78 Устава внутренней службы Вооружённых Сил Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 года № 1495, командир (начальник) обязан принимать меры, направленные на решение бытовых вопросов и обеспечение правовой и социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, при необходимости ходатайствовать за них перед старшими начальниками.

Из анализа предусмотренных указанными нормами обязанностей командиров и прав подчинённых военнослужащих следует, что при увольнении с военной службы командование обязано разъяснить военнослужащему его право на постановку на учёт нуждающихся в случае подачи им соответствующего рапорта и право на оставление в указанных списках после увольнения с военной службы.

При рассмотрении дела указанные обстоятельства судом исследованы не были, рапорт об увольнении Орехова А.В., лист проведённой с ним беседы перед увольнением не запрошены.

Задачами административного судопроизводства являются защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений (пункты 2 и 4 статьи 3 Кодекса).

Одним из принципов административного судопроизводства являются законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел, которые обеспечиваются не только соблюдением положений, предусмотренных законодательством об административном судопроизводстве, точным и соответствующим обстоятельствам административного дела правильным толкованием и применением законов и иных нормативных правовых актов, в том числе регулирующих отношения, связанные с осуществлением государственных и иных публичных полномочий, но и получением гражданами и организациями судебной защиты путём восстановления их нарушенных прав и свобод (пункт 3 статьи 6, статья 9 Кодекса).

Из разъяснений Верховного Суда Российской Федерации, содержащихся в постановлении Пленума от 19 декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», следует, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их

относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Между тем обжалуемые судебные акты приведённым требованиям не соответствуют, поскольку суды, отказывая в удовлетворении административного иска, неправильно установили обстоятельства, имеющие значение для дела, что повлекло неприменение норм материального права, регулирующих возникшие между сторонами отношения.

Право на судебную защиту, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, оказывается существенно ущемлённым, если суды при рассмотрении дела не исследуют его фактические обстоятельства по существу, ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы (постановления от 6 июня 1995 года № 7-П, от 13 июня 1996 года № 14-П, от 28 октября 1999 года № 14-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 14 июля 2003 года № 12-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, определение от 5 марта 2004 года № 82-О и др.).

С учётом изложенного обжалуемые судебные акты являются незаконными.

Допущенные при разрешении административного дела нарушения норм материального права и норм процессуального права повлияли на исход дела, без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов административного истца, ввиду чего Судебная коллегия считает необходимым обжалуемые судебные акты отменить и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, поскольку допущенные нарушения не могут быть устранены судом кассационной инстанции.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 327–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Октябрьского районного суда г. Ростова-на-Дону от 18 сентября 2020 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 2 декабря 2020 года и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвёртого кассационного суда общей юрисдикции от 25 мая 2021 года отменить, дело направить на новое рассмотрение в Октябрьский районный суд г. Ростова-на-Дону.

Председательствующий

Судьи