# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 1-КГ16-11

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 12 сентября 2016 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Фролкиной С.В.,
судей Кириллова В.С. и Вавилычевой Т.Ю.

рассмотрела в открытом судебном заседании 12 сентября 2016 года гражданское дело по заявлению Пекусова Д А о признании незаконным решения комиссии Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Архангельской области по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения

по кассационной жалобе представителя Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Архангельской области Дмитриева В.А. на решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 28 августа 2015 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 3 декабря 2015 года, которыми заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Кириллова В.С., выслушав объяснения представителя Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Архангельской области Дмитриева В.А., поддержавшего доводы кассационной жалобы,

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Пекусов Д.А. 14 июля 2015 года обратился в суд с заявлением о признании незаконным решения комиссии Управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Архангельской области

(далее – УФСИН России по Архангельской области) по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения.

В обоснование своих требований Пекусов Д.А. ссылался на то, что он с 1 ноября 1995 года проходил службу в органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, с 7 февраля 2014 года – в должности [redacted] категории группы надзора отдела безопасности ИК-[redacted] ФКУ «Объединение исправительных учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности № [redacted] УФСИН России по Архангельской области» (далее – ФКУ ОИУ ОУХД-[redacted] УФСИН России по Архангельской области).

10 апреля 2015 года Пекусов Д.А. обратился с рапортом и необходимыми документами в комиссию УФСИН России по Архангельской области по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения о принятии его на учет для рассмотрения вопроса о предоставлении ему единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения.

Решением комиссии УФСИН России по Архангельской области по рассмотрению вопросов предоставления сотрудникам, гражданам Российской Федерации единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения (далее – комиссия УФСИН России по Архангельской области) от 27 апреля 2015 года № 2 Пекусову Д.А. было отказано в постановке на учет для получения единовременной социальной выплаты на основании пункта 12 раздела 2 Правил предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам, проходящим службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе государственной противопожарной службы, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органах Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2013 года № 369 (далее – Правила предоставления единовременной социальной выплаты), пункта 5 части 8 статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ) в связи с совершением им действий по намеренному ухудшению жилищных условий, выразившихся в снятии Пекусова Д.А. 27 мая 2014 года с регистрационного учета по адресу: [redacted], и последующей временной регистрации по этому же адресу.

Пекусов Д.А. считал данный отказ не соответствующим действующему законодательству, полагая, что действий по намеренному ухудшению жилищных условий он не совершал, указанное жилое помещение принадлежит на праве собственности его матери Пекусовой Л.В., членом семьи своих

родителей он не является, совместного хозяйства с ними не ведет, а снятие с регистрационного учета обусловлено намерением родителей продать принадлежащий им дом, с 1992 года он проживает в квартире в п. Североонежске без права регистрации по месту жительства.

Пекусов Д.А. просил признать решение комиссии УФСИН России по Архангельской области незаконным, а также возложить на комиссию УФСИН России по Архангельской области обязанность поставить его на учет для получения единовременной социальной выплаты в течение одного месяца с момента вступления решения суда в законную силу – с даты первоначального обращения (10 апреля 2015 года).

Решением Октябрьского районного суда г. Архангельска от 28 августа 2015 года заявление Пекусова Д.А. удовлетворено. Решение комиссии УФСИН России по Архангельской области от 27 апреля 2015 года № [redacted], принятое в отношении Пекусова Д.А., признано незаконным. На УФСИН России по Архангельской области возложена обязанность в срок не позднее одного месяца с момента вступления решения суда в законную силу поставить Пекусова Д.А. на учет для получения единовременной социальной выплаты с учетом даты принятия документов и рапорта – 10 апреля 2015 года.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 3 декабря 2015 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

В поданной в Верховный Суд Российской Федерации кассационной жалобе представителя УФСИН России по Архангельской области Дмитриева В.А. ставится вопрос о передаче жалобы с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации для отмены судебных постановлений, как незаконных, и принятия по делу нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы представителя УФСИН России по Архангельской области судьёй Верховного Суда Российской Федерации Кирилловым В.С. 28 апреля 2016 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и его же определением от 4 августа 2016 года кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебное заседание Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации Пекусов Д.А., надлежаще извещённый о времени и месте рассмотрения дела в суде кассационной инстанции, не явился, о причинах неявки не сообщил, представив письменные возражения по доводам кассационной жалобы. На основании статьи 385 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает возможным рассмотреть дело в его отсутствие.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, письменные возражения на неё Пекусова Д.А., Судебная коллегия по

гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению, поскольку имеются основания для отмены в кассационном порядке судебных постановлений.

Основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 387 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ).

При рассмотрении дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального и процессуального права судами, рассматривавшими дело, в пределах доводов кассационной жалобы, представления. В интересах законности суд кассационной инстанции вправе выйти за пределы доводов кассационной жалобы, представления (часть 2 статьи 390 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Под интересами законности, как следует из смысла статьи 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, которые дают суду кассационной инстанции основания для выхода за пределы доводов кассационной жалобы, следует, в частности, понимать необходимость обеспечить правильное рассмотрение дела.

В интересах законности Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым при рассмотрении кассационной жалобы представителя УФСИН России по Архангельской области выйти за пределы её доводов и указать на допущенные судами первой и апелляционной инстанций существенные нарушения норм процессуального права, не названные заявителем в кассационной жалобе, что привело к неправильному определению обстоятельств, имеющих значение для дела, в том числе по причине неправильного распределения обязанности доказывания.

Судом установлено и усматривается из материалов дела, что Пекусов Д.А. с 1 ноября 1995 года проходил службу в органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, с 7 февраля 2014 года – в должности младшего инспектора 1 категории группы надзора отдела безопасности ИК ФКУ ОИУ ОУХД- УФСИН России по Архангельской области.

С 28 января 2011 года по 27 мая 2014 года Пекусов Д.А. был зарегистрирован по адресу: . Данный жилой дом принадлежит на праве собственности матери истца Пекусовой Л.В. на основании договора купли-продажи от 23 октября 2003 года, общая площадь указанного дома составляет кв.м. По состоянию на 27 мая 2014 года в доме был зарегистрирован отец истца Пекусов А.В.

С 23 мая 2014 года истец зарегистрирован в названном жилом доме по месту пребывания, фактически в нем проживают родители Пекусова Д.А. – Пекусов А.В. и Пекусова Л.В.

10 апреля 2015 года Пекусов Д.А. обратился в комиссию УФСИН России по Архангельской области с рапортом о постановке его на учет для предоставления единовременной социальной выплаты.

Решением комиссии УФСИН России по Архангельской области от 27 апреля 2015 года Пекусову Д.А. было отказано в постановке на учет для предоставления единовременной социальной выплаты в связи с совершением им действий по намеренному ухудшению жилищных условий (пункт 12 раздела 2 Правил предоставления единовременной социальной выплаты, пункт 5 части 8 статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ).

Приказом ФКУ ОИУ ОУХД- УФСИН России по Архангельской области от 20 мая 2015 года истец уволен со службы по пункту «е» части 1 статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4202-I, по сокращению штата. На момент увольнения выслуга лет Пекусова Д.А. в календарном исчислении составила 21 год 1 месяц 17 дней.

Суд первой инстанции, рассмотрел данное дело в порядке главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, действовавшей на момент рассмотрения дела и принятия решения судом, и исходил из того, что Пекусов Д.А. в дом по ул. i области не вселялся, членом семьи собственника не являлся, права пользования жилым помещением не приобрел, снялся с регистрационного учета в названном домовладении в связи с намерением родителей совершить отчуждение данного дома, что не может расцениваться как совершение Пекусовым Д.А. действий, направленных на намеренное ухудшение жилищных условий.

Поскольку доказательств наличия иных оснований к отказу в постановке Пекусова Д.А. на учет для получения единовременной социальной выплаты УФСИН России по Архангельской области не представлено, суд первой инстанции пришел к выводу о нарушении прав Пекусова Д.А. оспариваемым решением комиссии УФСИН России по Архангельской области и удовлетворил заявление Пекусова Д.А.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции и их правовым обоснованием.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что выводы судов первой и апелляционной инстанций сделаны с существенным нарушением норм процессуального и материального права.

Отношения, связанные, в частности, с обеспечением жилыми помещениями сотрудников, имеющих специальные звания и проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной

службы и таможенных органах Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ (часть 1 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ).

Так, в соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ сотрудник, имеющий общую продолжительность службы в учреждениях и органах не менее 10 лет в календарном исчислении, имеет право на единовременную социальную выплату для приобретения или строительства жилого помещения один раз за весь период государственной службы, в том числе в учреждениях и органах.

Единовременная социальная выплата предоставляется сотруднику в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных соответствующему федеральному органу исполнительной власти, по решению руководителя федерального органа исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, или уполномоченного им руководителя при условии, что сотрудник является нанимателем жилого помещения по договору социального найма или членом семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственником жилого помещения или членом семьи собственника жилого помещения и обеспечен общей площадью жилого помещения на одного члена семьи менее 15 квадратных метров (пункт 2 части 3 статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ).

Согласно части 8 статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ сотрудник, который с намерением приобретения права состоять на учете в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты совершил действия, повлекшие ухудшение жилищных условий, и (или) члены семьи которого с намерением приобретения права сотрудником состоять на учете в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты совершили действия, повлекшие ухудшение жилищных условий сотрудника, принимается на учет в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты не ранее чем через пять лет со дня совершения указанных намеренных действий. К намеренным действиям, повлекшим ухудшение жилищных условий, относятся в том числе действия, связанные: 1) с вселением в жилое помещение иных лиц (за исключением вселения супруга (супруги), несовершеннолетних детей сотрудника); 2) с обменом жилыми помещениями; 3) с невыполнением условий договора социального найма, повлекшим выселение из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения или с предоставлением другого жилого помещения, общая площадь которого меньше общей площади ранее занимаемого жилого помещения; 4) с выделением доли собственниками жилых помещений; 5) с отчуждением жилых помещений или их частей.

Согласно приведенной норме перечень намеренных действий, повлекших ухудшение жилищных условий сотрудника, не является исчерпывающим.

Из системной взаимосвязи указанной нормы с нормами пункта 2 части 3 статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ, определяющими условия предоставления сотруднику единовременной социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения,

следует, что необходимым условием для принятия сотрудника на учет для получения единовременной социальной выплаты является несовершение им намеренных действий, повлекших ухудшение жилищных условий, то есть действий, приведших к созданию нуждаемости в жилом помещении и, соответственно, возникновению оснований претендовать на получение единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения. Если такие действия были сотрудником совершены, то он может быть принят на учет в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты, но не ранее чем через пять лет со дня совершения таких действий.

Как разъяснено в пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», правильное определение вида судопроизводства (исковое или по делам, возникающим из публичных правоотношений), в котором подлежат защите права и свободы гражданина или организации, несогласных с решением, действием (бездействием) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, зависит от характера правоотношений, из которых вытекает требование лица, обратившегося за судебной защитой, а не от избранной им формы обращения в суд (например, подача заявления в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ, или подача искового заявления).

На основании части 3 статьи 247 ГПК РФ, действовавшей на момент рассмотрения дела и вынесения решения судом первой инстанции, в случае, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду, судья оставляет заявление без движения и разъясняет заявителю необходимость оформления искового заявления с соблюдением требований статей 131 и 132 данного кодекса. В случае, если при этом нарушаются правила подсудности дела, судья возвращает заявление.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 22 ГПК РФ суды рассматривают и разрешают исковые дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений.

Из приведенных положений процессуального закона и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации следует, что предусмотренный главой 25 ГПК РФ порядок рассмотрения заявлений об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих не подлежит применению в случае, когда заявитель оспаривает не только правомерность решения соответствующего органа, но и

требует разрешить вопрос о праве. Спор о праве согласно статье 22 ГПК РФ подлежит рассмотрению в порядке искового производства.

В данном случае Пекусов Д.А., обращаясь с заявлением об оспаривании решения комиссии УФСИН России по Архангельской области от 27 апреля 2015 года, одновременно просил возложить на УФСИН России по Архангельской области обязанность поставить его на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения с даты первоначального обращения в территориальную комиссию УФСИН России по Архангельской области – 10 апреля 2015 года, тем самым Пекусовым Д.А. был поставлен вопрос о праве на получение единовременной социальной выплаты, который подлежал разрешению в порядке искового производства.

Как усматривается из материалов дела, на наличие спора о праве указывают также письменные возражения представителя УФСИН России по Архангельской области, в которых выражается несогласие с заявлением Пекусова Д.А., поскольку для признания решения комиссии УФСИН России по Архангельской области незаконным необходимо установить наличие права у истца на получение единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения. При этом представитель УФСИН России по Архангельской области просил суд в удовлетворении заявления Пекусова Д.А. отказать, поскольку полагал, что с намерением приобрести право состоять на учете в качестве имеющего право на получение единовременной социальной выплаты Пекусов Д.А. совершил действия, повлекшие ухудшение жилищных условий, а именно снялся с регистрационного учета по адресу: [redacted] области, и вновь временно зарегистрировался в данном жилом помещении по месту пребывания, тем самым ухудшил свои жилищные условия.

Данные обстоятельства, связанные с намеренным ухудшением жилищных условий Пекусова Д.А., которые послужили основанием для признания его нуждающимся в обеспечении жильем, подлежали установлению в порядке искового производства с учетом норм жилищного законодательства, регулирующих права членов семьи собственника жилого помещения, в частности статей 30, 31, 53 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Между тем в настоящем деле суды первой и апелляционной инстанций, разрешив спор в порядке, предусмотренном главой 25 ГПК РФ для разрешения дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, не учли требования норм процессуального закона (статьи 22 и части 3 статьи 247 ГПК РФ), а также разъяснения, содержащиеся в пункте 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2, в результате чего вывод судов о неправомерности действий комиссии УФСИН России по Архангельской области об отказе Пекусову Д.А. в постановке на учет для получения единовременной социальной выплаты сделан без выяснения обстоятельств, касающихся наличия или отсутствия у Пекусова Д.А. права на

предоставление единовременной социальной выплаты и подлежащих доказыванию с учетом положений статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 283-ФЗ.

Что касается ссылки суда на положения части 1 статьи 249 ГПК РФ о распределении обязанностей по доказыванию по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего в обоснование того, что факт преднамеренного ухудшения Пекусовым Д.А. своих жилищных условий не нашел своего подтверждения при рассмотрении дела и доказательств этому суду не представлено, то она является несостоятельной, поскольку данная норма не подлежит применению при рассмотрении спора о праве. Кроме того, такие доказательства судом не истребовались и на обсуждение лиц, участвующих в деле, не выносились.

Таким образом, судебным инстанциям для разрешения заявления Пекусова Д.А. о признании незаконным решения УФСИН России по Архангельской области об отказе в постановке на учет для получения единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения и в постановке на учет для получения единовременной социальной выплаты необходимо было решить вопрос о наличии у заявителя права на предоставление единовременной социальной выплаты, что возможно только в процедуре искового производства.

Ввиду изложенного решение суда первой инстанции и определение суда апелляционной инстанции, оставившее его без изменения, об удовлетворении заявления Пекусова Д.А. Судебная коллегия признает принятыми с существенными нарушениями норм процессуального и материального права, повлиявшими на исход дела, что согласно статье 387 ГПК РФ является основанием для их отмены и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 387, 388, 390 ГПК РФ,

## определила:

решение Октябрьского районного суда г. Архангельска от 28 августа 2015 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Архангельского областного суда от 3 декабря 2015 года отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции – Октябрьский районный суд г. Архангельска.

Председательствующий [redacted]

Судьи [redacted]